



II Informe Regional del Sistema FLACSO

UNA MIRADA SISTÉMICA SOBRE LAS MIGRACIONES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:

EL ESTADO Y LA ECONOMÍA COMO FACTORES DE INFLUENCIA



FLACSO

II Informe Regional del Sistema FLACSO

**UNA MIRADA SISTÉMICA SOBRE LAS MIGRACIONES
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
EL ESTADO Y LA ECONOMÍA COMO FACTORES DE INFLUENCIA**



FLACSO

325.28

F569i Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Il Informe Regional del Sistema FLACSO. Una mirada sistemática sobre las migraciones en América Latina y el Caribe: el Estado y la economía como factores de influencia / FLACSO; Dirk Borschein, coordinador. – primera edición – San José, Costa Rica : FLACSO, 2021. 249 páginas; 21 x 29 centímetros.

ISBN 978–9977–68–319–5

1. EMIGRACIÓN E INMIGRACIÓN – INFORMES – AMÉRICA LATINA. 2. POLÍTICA Y GOBIERNO. 3. PROBLEMAS SOCIECONÓMICOS. 4. MOVILIDAD LABORAL. 5. PROSTITUCIÓN. I. Borschein, Dirk, coordinador. II. Título.



FLACSO

**UNA MIRADA SISTÉMICA SOBRE LAS MIGRACIONES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
EL ESTADO Y LA ECONOMÍA COMO FACTORES DE INFLUENCIA**

FLACSO SECRETARÍA GENERAL

Josette Altmann–Borbón, Secretaria General

Cinthy Fernández Lépiz y Esteban Zolezzi
Editores

FLACSO GUATEMALA

Dirk Borschein
Coordinador y editor

ISBN: 978–9977–68–319–5

Diseño de portada
Randall Corella Vargas

Diagramación:
Otto Segura – ottosegura@pdigitalcr.com

Impresión: MasterLitho

Impreso en San José, Costa Rica
Septiembre 2021

Las opiniones que se presentan en este libro, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores (as) y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO, ni de las instituciones a las que se encuentran vinculados (as).



9 789977 683195

TABLA DE CONTENIDO

UNA MIRADA SISTÉMICA SOBRE LAS MIGRACIONES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EL ESTADO Y LA ECONOMÍA COMO FACTORES DE INFLUENCIA

PRESENTACIÓN

Josette Altmann–Borbón, Ph.D. Secretaria General de la FLACSO5

INTRODUCCIÓN

Dirk Bornschein, FLACSO Guatemala7

SECCIÓN I

LAS CONTRIBUCIONES NACIONALES

SUDAMÉRICA

Del éxodo ecuatoriano a la migración venezolana: veinte años de política migratoria en Ecuador

Gioconda Herrera, **FLACSO ECUADOR**17

La Argentina como crisol de Naciones: ¿Mito o Realidad? Un análisis a la luz de la experiencia Venezolana (2015–2019)

Mercedes Botto y Laura Golbert, **FLACSO Argentina–CONICET**31

Inmigración en Chile. La (de)construcción de ciudadanía en tiempos de pandemia

Carolina Stefoni y Diego Sánchez, **FLACSO Chile**47

Las violencias de género en el trayecto de las migraciones.

La trata sexual de mujeres migrantes en Uruguay

Lena Fontela, Andrea Tuana y Delia Dutra, **FLACSO Uruguay**61

El Paraguay dentro del sistema migratorio regional.

La migración como parte del fenómeno del desarrollo global

Marcelo Setaro Montes de Oca y María del Carmen García Agüero, **FLACSO Paraguay**81

CENTROAMÉRICA Y MÉXICO

El modelo de desarrollo subyacente a la profundidad prolongada de la emigración internacional de El Salvador en el siglo XXI Adriana Velásquez, FLACSO El Salvador	101
Migración y desarrollo en Guatemala. Acerca de la necesidad de refrescar el debate internacional Dirk Bornschein, FLACSO Guatemala	119
Políticas migratorias de México antes y después del COVID-19. Claves para una nueva política migratoria. Un ejercicio de realpolitik Rodolfo Casillas R, FLACSO México	137
Costa Rica: retos de integración de la inmigración política nicaragüense de 2018. Ana Catalina Benavides Fonseca, FLACSO Costa Rica	157

EL CARIBE

Migración laboral en República Dominicana: Estado de la Inmigración haitiana en tiempos de globalización Eddy Tejeda y Bridget Wooding, FLACSO República Dominicana	179
La migración internacional cubana en el siglo XXI: Condicionantes y articulaciones Ileana Sorolla Fernández, FLACSO Cuba	197

SECCIÓN II

LA MIRADA COMPARATIVA

A manera de introducción.....	211
Análisis temático de cada país presentado.....	211
La situación migratoria en los países	220
Análisis comparativo.....	226
Conclusiones y reflexiones.....	240
Recomendaciones	243
SOBRE LAS PERSONAS AUTORAS	247

Presentación

En la historia de América Latina y el Caribe el fenómeno de la migración es una constante y tiene un rol determinante en la realidad política, económica, social y cultural de la región. Latinoamérica fue receptora de las poblaciones inmigrantes de Europa, África y Asia, que trajeron consigo la asimilación de nuevas culturas que vinieron a enriquecer la nuestra. En la actualidad Latinoamérica es una región expulsora. Según el informe *El Año en Datos 2019* del Banco Mundial, un 8% de las poblaciones del Triángulo Norte centroamericano abandonaron sus países, y 5 millones de venezolanos huyeron de esa nación.

Las personas huyen de la violencia, la miseria y los malos gobiernos. Huyen de los efectos del cambio climático. Huyen ante la falta de políticas de prevención, de la impunidad, y frente al deterioro de la justicia. Migran porque crece la xenofobia en las Américas; por las carencias en políticas de educación, la inseguridad generada por el crimen organizado, la corrupción, las desigualdades, y la discriminación, entre otros factores. Y a todos ellos se suma ahora el de la pandemia generada por la COVID-19. En suma, abandonan sus países porque encuentran en la migración una oportunidad para el desarrollo.

La migración no es un fenómeno independiente. Es consecuencia de todos esos factores, los cuales son ejes esenciales para comprender el fenómeno y sus repercusiones en el desarrollo regional. Este conocimiento es necesario para la formulación e implementación de políticas públicas que entiendan esta realidad y puedan generar oportunidades, integración, y dinámicas virtuosas para sociedades cada vez más complejas, diversas y plurales.

Las crisis migratorias son parte inherente de las sociedades latinoamericanas y caribeñas. Su comprensión histórica desde lo social, lo productivo y de políticas públicas, es clave para abordar un problema cada vez más significativo en el escenario mundial y regional. La crisis de la COVID-19 seguirá incrementando la migración a lugares con mejores sistemas de salud. Continuarán las migraciones incrementando –en algunos casos– las manifestaciones xenofóbicas y racistas. Los refugiados ambientales por huracanes, inundaciones, sequías e incendios irán aumentando. Los cambios tecnológicos potenciarán el surgimiento de más nómadas digitales. La mayor participación de China en el escenario mundial vaticina un giro en la presencia de la migración desde y hacia Asia en las próximas décadas, por mencionar algunas tendencias.

Es en este escenario que los trabajos que viene realizando la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) por más de 64 años, se vuelven más relevantes que nunca. Somos un organismo internacional e intergubernamental, académico, autónomo y plural, conformado por 18 Estados Miembros y 1 Estado Observador. Hemos contribuido a la integración y el desarrollo de América Latina y el Caribe desde nuestras 13 Unidades Académicas, así como a la generación de nuevos conocimientos en todas las disciplinas del Área de Ciencias Sociales, a la promoción, la enseñanza, la cooperación técnica, y la investigación de avanzada en esos campos.

Desde su posición única en la región por su naturaleza multilateral, la FLACSO se coloca como un aliado estratégico, un punto de encuentro, diálogo y cooperación que por décadas ha buscado generar

nuevas perspectivas que contribuyan a entender y enfrentar los desafíos de la migración, los factores que la generan, las incertidumbres del futuro, y la posibilidad de oportunidades que abre. A través del trabajo colaborativo e interdisciplinario FLACSO presenta una mirada amplia de la Región, buscando apoyar los esfuerzos de gobiernos y otros actores, en el desarrollo de políticas que permiten enfrentar los principales fenómenos regionales con amplitud de miras y espíritu de cooperación.

Para la Secretaría General es un honor presentar el **II Informe Regional de FLACSO** *“Una mirada sistémica sobre las migraciones en América Latina y el Caribe: el Estado y la economía como factores de influencia”*, dirigido por la Sede Académica de FLACSO Guatemala bajo la coordinación del investigador Dirk Bornschein, y la colaboración especial de Mercedes Botto y Laura Golbert, investigadoras de la Sede Académica FLACSO Argentina. Cuenta también con los aportes de profesores(as) e investigadores(as) de 11 Unidades Académicas. A todos(as) ellos(as) se les agradecen el esfuerzo y la importante labor realizada.

En este Informe podrán encontrar artículos que abordan, desde la pluralidad y diversidad de miradas, los procesos que han condicionado la migración en la región. A través de preguntas y distintas perspectivas de análisis, se incita a la reflexión sobre la migración histórica, la migración laboral, el impacto de las remesas, los problemas fronterizos, la migración venezolana, la migración generada por la COVID-19, y a trata sexual de mujeres migrantes como evidencia de la carencia del enfoque de género en políticas migratorias, entre otros. De igual manera, se plantea cómo las políticas migratorias y los modelos de desarrollo en cada país definen, caracterizan y explican, los diferentes movimientos y tipos de la migración en ciertas épocas y lugares.

Invito a leer este **II Informe Regional de FLACSO** que busca motivar una reflexión renovadora sobre las implicaciones y determinantes que generan los movimientos migratorios en América Latina y el Caribe. Que permita reducir la brecha que suele existir entre el campo de la investigación y la práctica, en aras de propiciar acciones concretas para avanzar hacia la elaboración de políticas más justas e inclusivas.

Josette Altmann–Borbón, Ph.D.

Secretaria General

Introducción

Una Mirada Sistémica sobre las Migraciones En América Latina y El Caribe: El Estado y la Economía como Factores de Influencia

Dirk Bornschein
FLACSO Guatemala

Este año 2021 se presenta el II Informe de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), que tiene representación en trece países del continente. Tras el I Informe “Estado de la educación secundaria en América Latina y el Caribe: Aportes para una mirada regional”, las Unidades Académicas de la FLACSO se centraron en otro tema clave de gran actualidad, el fenómeno multifacético de la migración. Resulta ser un enorme desafío hacer converger a tantos países con realidades diversas, pero también con problemáticas compartidas.

El 2020 pasará a la historia como el “Año del COVID–19”, en el cual la economía mundial y sus reglas sufrieron un enorme shock, en el sentido figurativo sería mejor decir que la sociedad y partes de la economía contuvieron el aliento. Los sistemas políticos y económicos, aunque también la ciudadanía, tuvieron que mostrar que eran capaces de resistir y actuar adecuadamente ante los desafíos de la crisis o sufrir sus debilidades. Fue un año en el que mucha gente tuvo que replantearse, ¿irse de su país o quedarse, llegar a un nuevo lugar y asumir la dificultad del nuevo entorno? El COVID–19 dio forma y cambió muchos ámbitos de la vida. Pero hubo un segundo acontecimiento que en este contexto proyectó su sombra sobre todo el continente, el éxodo de millones de venezolanos, que se dispersaron por todo el mundo, aunque principalmente en el continente americano.

El COVID–19 y Venezuela constituyen dos temas de gran actualidad sobre los que sin duda se escribirá mucho y que, por supuesto, también se mencionan en esta publicación “Una mirada sistémica sobre

las migraciones en América Latina: el Estado y la economía como factores de influencia”. Si bien el foco de atención de este Informe no recae sobre estos temas, interesa aclarar que, a nuestro entender, su abordaje debe ser diferente. La migración venezolana impacta por su número y por la velocidad con que se extendió a la mayoría de los países de la región, pero puede ser estudiada con parámetros similares a los de otros flujos migratorios. El COVID 19, por el contrario, es un fenómeno novedoso, impactó dramáticamente en la economía y en la sociedad de cada país.

Como era previsible, muchos gobiernos decidieron impedir el ingreso de nuevos migrantes. En este contexto creció la xenofobia, el nacionalismo y el racismo. El migrante ahora no solo es considerado responsable de portar el virus, sino también de ser una competencia desleal en un mercado de trabajo que se achica. En este nuevo escenario, en el que abundan las dudas más que las certezas tanto para la academia como para ejecutores de políticas, surgen muchas preguntas acerca de la continuidad de las actuales prácticas y normativas migratorias, preguntas que hoy nosotros ni nadie puede contestar.

¿Pero hacia dónde nos queremos enfocar? No se puede asegurar si alguna vez fue de otra manera, pero en los tiempos que nos encontramos y vivimos, de los que somos testigos y en los que opinamos e intervenimos en el debate político, nuestras convicciones y posiciones están, por lo general, contaminadas por las circunstancias del presente, de la actualidad. Y son éstas las que se investigan y a las que se responde, mientras que por debajo

de esta capa suele haber dinámicas que operan en silencio y de las que no somos del todo conscientes. Es en la búsqueda de estas dinámicas donde se pretende contribuir con esta colección de capítulos y su posterior análisis. Para ello, nos trasladaremos primero a otras regiones del mundo.

Los flujos migratorios de un país a otro, o, como suele denominarlos Naciones Unidas, la movilidad humana, están constantemente presentes en las discusiones de hoy, tanto en la esfera pública como en los centros académicos. Y, por regla general, se trata de contabilizar los flujos migratorios, señalar la situación o defender los derechos de las personas, porque el derecho a migrar tal y como se percibe, encuentra resistencias constantes y a veces suceden graves violaciones a los derechos y a la integridad de las personas que es necesario abordar. Vale la pena resaltar que este derecho también se encuentra en un proceso de constante de redefinición, el “Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular” es prueba de ello.

Generalmente los enfoques académicos modernos de la investigación se orientan cada vez más hacia el ideal de una sociedad global, en la que no solo el dinero y la mercancía se mueven con pocas limitaciones, sino también las personas. Muchas de las personas autoras de esta publicación se ubican en este marco. Pero este solo es un punto de partida para este enfoque.

Se tiene que estar consciente de que esta globalidad que se imagina se encuentra en un proceso de construcción, y en cuyo camino se van a reconstruir y hasta de-construir los Estados nacionales, los sistemas políticos y las economías, y a la par de ello incluso los conceptos de desarrollo y democracia. Será un camino muy largo y con muchos cambios que hoy apenas se puede prefigurar. Casi a diario los periódicos dan muestras del paso constante de estos fenómenos. En este sentido, las migraciones o la movilidad humana forman parte de esta dinámica, no pueden verse por sí solas, y no pueden limitarse a ser analizadas como una cuestión de derechos, al menos no en el mundo académico y se espera que tampoco en el mundo político, porque resultan ser un síntoma de desequilibrios en el mundo y en otros

casos un motor de crecimiento, deseado o no por la población.

La simultaneidad del mundo migratorio y su entorno no se queda en el mero reconocimiento de las interacciones. La imagen televisiva y los corazones de mucha gente apoyan los esfuerzos sobrehumanos de miles de personas que en su afán de migrar se juegan la vida en el Mediterráneo europeo o en los desiertos de México. Al mismo tiempo, se asiste a los cambios de poder global a nivel político y económico entre Estados Unidos, China y Europa, entre otros. Se asiste también a las crisis de las nuevas y viejas democracias, sobre todo en los países industrializados con un alto porcentaje de población migrante. Habría que recordar que en estos países no toda la gente logra sacar provecho del sistema económico actual. Por ello, y ya antes del COVID, en muchos de estos países un nuevo malestar general se había convertido en un caldo de cultivo para signos de crisis políticas, por eso la elección del Presidente Trump y el deterioro de sistemas partidarios en Europa. En medio de todo ello se encuentran las personas que migran de un país al otro, sin querer, interfiriendo con las economías, los sistemas sociales, la política exterior y sobre todo con el sistema partidario y la democracia nacional.

Los observadores de la escena política suelen estar de acuerdo en que la inmigración y la constitución democrática mantienen una estrecha relación, pero ¿en qué consiste? Por un lado, la violación de los derechos representa una invasión de la base normativa de una democracia moderna, pero al mismo tiempo una democracia también consiste en procesos participativos, con votantes, medios de comunicación y los poderes del Estado. Este no es el lugar ni el momento para seguir hilando esta línea de reflexión. En todo caso, es importante reconocer que los inmigrantes que sienten luchar por el derecho a su propio futuro, también se mueven en este limbo entre lo normativo de la democracia y el proceso participativo, que constituye otra de las bases de un estado democrático que representa a los electores. La realidad social y política es resultado de un constante proceso de negociación y adaptación conforme avanza o retrocede la sociedad en estos niveles.

Durante décadas Estados Unidos y Europa habían desarrollado estrategias de cierta apertura hacia la migración, aunque si bien trataron de mantener una llave para cerrar el chorro cuando lo creyeran necesario. A grandes rasgos, la inmigración ha sido un motor del dinamismo económico, especialmente para el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y uno del tipo demográfico para los países altamente industrializados cuya población económicamente activa comienza a perder incidencia en la pirámide demográfica como consecuencia del envejecimiento. Aunque una reflexión más profunda también tiene que reconocer algunos aspectos críticos, como por ejemplo su inclusión a los sistemas sociales, sus efectos para los mercados laborales, y las consecuencias de la emigración para los países de origen, uno de los temas principales que se tratará en esta publicación.

Sin embargo, las crisis políticas internas en tiempos de ajustes globales y migraciones aceleradas, han provocado que la puerta para permitir la migración en algunos países del así llamado “Norte”, poco a poco se vaya cerrando. Frecuentemente se buscan nuevos conceptos para restablecer la calma y seguir permitiendo la migración con fines económicos, incluso se empieza a promover la migración circular,¹ en otros casos se procede con un combate frontal contra el racismo para disminuir la resistencia, entre otros.

A veces es importante trascender la propia realidad y volver a ella desde otro ángulo, por eso se inicia con esta reflexión. América Latina como región es parte de esta globalidad. También aquí la migración es un fenómeno que se relaciona con factores económicos y políticos de los Estados. Porque si bien la audiencia televisiva suele centrarse en el “Norte”, América Latina y el Caribe son también países de origen, de tránsito y de destino. Aquí también, en la región Latinoamérica, se atrae, se expulsa y se

trata a los inmigrantes de forma muy variada. En el norte de Centroamérica, que prácticamente expulsa migrantes, año con año pasan miles por México. Y, por supuesto, es una región en la que tanto la inmigración como la emigración, no deben ser consideradas y analizadas solo como una cuestión de derechos, sino que también debe ser tenida en cuenta en relación con los dos campos antes mencionados. Por un lado, el Estado y su funcionalidad, con el sistema político y su orden democrático, y por el otro la economía y sus conceptos de desarrollo.

El presente Informe se basa en investigaciones nacionales que aún no tenían este enfoque global, pero sus resultados también pueden leerse o ser interpretados desde la perspectiva descrita, los factores sistémicos relacionados con la migración, *Buscamos respuestas a preguntas como: ¿La emigración es también una consecuencia del mal funcionamiento del sistema político y cuáles son sus características? ¿Cuáles son las deficiencias de las condiciones económicas a los que reacciona una parte de la población? ¿Existen interacciones entre los factores?* En la literatura se acepta que estas conexiones existen,² pero el pequeño número y la falta de abstracción de muchas investigaciones al respecto, no hablan precisamente de un interés por querer abordar estas causas. Por lo tanto, en los estudios de organismos internacionales como del Banco Mundial o del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se habla de la pobreza y la desigualdad, y como las remesas, las transferencias de los emigrantes hacia sus familias pueden propiciar más crecimiento.³ Un supuesto popular expresado en reuniones con representantes gubernamentales o del Plan Alianza para la Prosperidad en Guatemala, es ver las remesas de las personas emigrantes como la “justa compensación”, porque de este modo los países de origen obtienen un estímulo para el crecimiento nacional. De hecho, este debate ya

1 Forma de migración en que las personas se desplazan reiteradamente entre dos o más países en uno y otro sentido. OIM (2019). Derecho Internacional sobre Migración. Glosario de la OIM sobre Migración. Disponible en: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>

2 CEPAL (2019). *Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan integral El Salvador, Guatemala, Honduras y México*. México. CEPAL.

3 BID (2019). De Estados Unidos a América Latina y el Caribe. Siguiendo el camino de las remesas. Disponible: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/De_Estados_Unidos_a_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe_Siguiendo_el_camino_de_las_remesas_es_es.pdf

se produjo hace años.⁴ Otros estudios relacionan la migración con los efectos del neoliberalismo.⁵

Pero aquí también vale la pena hacerse otras preguntas. En este contexto, se sostiene que la discusión sobre los beneficios de la migración no incluye la perspectiva de los países de origen de manera suficiente, especialmente cuando se trata de un país que excluye masivamente a sus habitantes del desarrollo. Es cierto, se escribe mucho, pero el debate global y latinoamericano sobre el quehacer en el campo migratorio de forma indispensable tiene que definir mejor los beneficios de la emigración y sus desaciertos, desde el punto de vista del desarrollo sostenible en los países que se encuentran al principio de la espiral migratoria, en nuestra región, Haití y el norte de Centroamérica, sobre todo.

En este contexto, hace tan sólo unos meses, algunas colegas muy reconocidas en una discusión afirmaban que los tiempos de la división en países de origen, destino y tránsito ya han pasado, después de todo, todos los países tendrían diferentes tipos de migrantes. Esta afirmación es verdadera hasta cierto punto. Al no adoptar la distinción por tipo de país cambia el sujeto de estudio: en lugar del balance para el país o la región, se tiende a privilegiar los diferentes tipos de migrantes como sujeto de estudio y en menor medida se considera su interacción con los sistemas que les rodean, sean éstas interacciones políticas y/o económicas, en sus diferentes expresiones.

Por supuesto, las preguntas también se dirigen hacia los Estados que principalmente reciben inmigrantes: Una vez más se buscan *conexiones, esta vez entre la inmigración y la economía, el Estado o la*

democracia. Considerando que esta conexión es realmente demasiado obvia, interesa precisar *¿cuál es esta conexión?* Y en general, en este triángulo de migración, Estado y economía, *¿cuáles son las circunstancias que pre configuran o impulsan la política migratoria?*

Es importante aclarar que se trata de complementar la visión de los derechos con otras facetas, como las que ven la migración en un contexto sistémico, por lo que usted está leyendo una publicación con un enfoque exploratorio. ¿Qué es lo que se puede lograr en este campo? La respuesta que se propone ofrecer es tan simple como modesta: plantear nuevos cuestionamientos para futuras investigaciones y quizás descartar otras. En el caso de muchos países en Centroamérica por su dependencia de proyectos a corto plazo, promovidos por actores con intereses no académicos, es importante mantener la curiosidad y fomentar las investigaciones, libre de intereses particulares que hagan justicia a un contexto más complejo.

Precisamente por este carácter exploratorio, los conceptos y términos técnicos que están en el centro de nuestra búsqueda se utilizan de forma amplia. Se habla de la economía, que puede ser la política económica o la estructura de los sectores que la sustentan. Esta zona gris se aplica aún más al término “desarrollo”, aunque a menudo se habla de desarrollo local.⁶ Y, por si fuera poco, aparecen las palabras “Estado”, “políticas públicas” (que aquí se centra principalmente en las políticas gubernamentales) y democracia, cuya calidad depende del grado de inclusión y participación, así como de los aspectos normativos.

4 Ver resúmenes, por ejemplo: Delgado Wise, Raúl / Gaspar Olvera, Selene (2018). Confrontando el discurso dominante. Las remesas bajo el prisma de la experiencia mexicana. En: REMHU, Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana. Brasilia. Vol. 26, n° 52. Pág. 243–263. Stefoni, Carolina [Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile] (2011): Migración, Remesas y Desarrollo. Estado del Arte de la discusión y perspectivas, en: Polis. Revista de la Universidad Bolivariana. Vol. 10, no° Pág. 495 – 521. Canales, Alejandro (2019). Las remesas en el nuevo escenario migratorio México–Estados Unidos. En: Calva, José Luis (Coord.): Desarrollo Territorial y urbano. Vol. 13. México.

5 Ver, Cabrera, Ada / Rodríguez, Gustavo / Blanco, Ibelis (2019). Migraciones internacionales en el siglo XXI. Un análisis desde una Perspectiva crítica. Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional. México; Canales, Alejandro (2020). Migration, Reproduction and Society. Economic and demographic dilemmas in Global Capitalism. Haymarket Books. Chicago; González Hernández, Guadalupe / Tetreault, Darcy / Márquez, Humberto (2015). Senderos de la insustentabilidad. Degradación humana y ambiental en el capitalismo neoliberal. Universidad Autónoma de Zacatecas. México; Mendoza Jota, Jorge (2017). Aspectos económicos y sociales de la migración en México y América Latina. Tijuana: Colegio de la Frontera Norte.

6 Bajo desarrollo local entendemos en términos generales una estrategia dirigida a mejorar de forma sostenible las condiciones socioeconómicas, la productividad y la calidad de vida de la población en un territorio determinado, se trata de una estrategia multidimensional, ya que incide y tienen en cuenta una amplia diversidad de elementos sociales, económicos y ambientales. El crecimiento del PIB por sí solo no se considera como desarrollo.

El presente Informe Regional se basa principalmente en el trabajo académico desarrollado en las dinámicas de las respectivas Unidades Académicas y sometido a su lógica interna, aunque el objetivo final es ofrecer indirectamente una visión regional. Fueron las personas autoras en las Unidades Académicas, quienes determinaron sus temas específicos, según sus énfasis y diferentes puntos de vista, y sin embargo cada artículo se esforzó, sin importar el aspecto de la migración que considerara, en establecer vínculos con las políticas públicas, para incluir el comportamiento y las posibles interacciones de la migración con el Estado, la constitución democrática y la economía. Este es el marco de referencia que responde a la idea de esta publicación exploratoria.

El informe, por lo tanto, combina las visiones nacionales, hilando una perspectiva regional en sus diferentes facetas. Se busca levantar hipótesis e incluso presentar simplemente observaciones comparativas. Sus indicaciones se convierten así en un posible punto de partida para una mirada más profunda, es decir, investigaciones comparativas con componentes cuantitativos, que en los próximos años podrían llevar el conocimiento al siguiente nivel, con mayores impactos políticos.

En este sentido, a continuación, se presentan once artículos nacionales, todos ellos procedentes de países en los que FLACSO cuenta con Unidades Académicas. Comienza en América del Sur, encabezada por el artículo elaborado por la Sede de FLACSO en Ecuador, seguido por los artículos elaborados por las Unidades Académicas en Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay. Posteriormente el Informe continúa con los artículos de las Unidades Académicas presentes en los siguientes países de Mesoamérica: El Salvador, Guatemala, México y Costa Rica. El viaje por el continente concluye con dos experiencias más, a modo diferente y al mismo tiempo interesante, presentadas a través de los artículos de la Unidad Académica de FLACSO en República Dominicana y de la Unidad en Cuba. En el caso de las Unidades Académicas de Brasil y Honduras, lamentablemente y por situaciones especiales, no pudieron contribuir con sus respectivos artículos en este trabajo.

El artículo inicial de FLACSO Ecuador describe los cambios en la política pública migratoria del país y el rol de los avances en la democratización para estos logros. Llama la atención la clara diferenciación de las etapas de la política migratoria. Se continúa con el artículo de FLACSO Argentina, el cual desarrolla las diferentes fases de la inmigración nacional, una tradición muy arraigada que, para varias etapas reconoce los intereses económicos como factores que motivaron la política inmigratoria. Después de estos dos textos sigue el caso de Chile, un país que recientemente ha vivido una ola pro democratización, que coincidía con una inmigración masiva desde Venezuela. Aquí también las personas autoras se enfocan en las políticas públicas y su interpretación.

El artículo de Uruguay se centra en un aspecto muy diferente, el de la trata de personas, sobre todo de mujeres dominicanas y las condiciones que la permiten. La parte de Sudamérica termina con un artículo que también sirve de puente con los países de Centroamérica y México: El correspondiente a FLACSO Paraguay, el cual se refiere a una de larga tradición migratoria, aunque en este caso enfocada en la emigración. Las personas autoras ofrecen un panorama sobre cómo el deficiente desarrollo de los sistemas políticos, la institucionalidad estatal y la economía acompañan la emigración.

La parte mesoamericana, una región muy cercana a los Estados Unidos, empieza con un texto de FLACSO El Salvador que se centra en las razones económicas que promueven la emigración, y que incluso esboza una lógica de Estado. Esta es, una apreciación que es compartida en el artículo de FLACSO Guatemala, tanto El Salvador como Guatemala son conocidos por ser expulsores y vivir de la remesa, las transferencias de los migrantes en los Estados Unidos. Este último artículo distingue diferentes niveles en la lógica de un Estado expulsor.

Más al norte, en la frontera con los Estados Unidos, está ubicado México, el país que sigue en el orden de los textos. El autor resalta la dependencia de la política migratoria de los intereses de seguridad nacional, que a su vez se encuentran en el ámbito económico. Mientras estos tres países en términos generales son o han sido países de origen, resalta el

caso de Costa Rica, otro país centroamericano, pero con características de ser destino, sobre todo para los emigrantes nicaragüenses. La autora de FLACSO Costa Rica describe a un país que cuida a los derechos de los migrantes, pero también reconoce que los intereses económicos y la construcción del Estado son factores importantes para explicar la realidad de la política que de hecho se ejerce.

El viaje por América Latina termina con dos países caribeños: la República Dominicana y finalmente Cuba. Aunque en cierta forma se pueden considerar muy diferentes, la política de ambos está enmarcada en un contexto dominado por los Estados Unidos. En este campo, el texto de los colegas de la FLACSO República Dominicana se centra en el destino de los migrantes haitianos y cómo estos se convirtieron en instrumento para luchas políticas, mientras la autora de FLACSO Cuba describe la política migratoria cubana como derivada de la lógica de sobrevivencia del Estado.

Tras la presentación de los artículos nacionales, se elabora la mirada comparativa, una parte que se divide en varias etapas. Primero se presentan los once resúmenes temáticos de los artículos, un paso intermedio para las conclusiones. Aquí se ven reflejadas observaciones importantes para el enfoque de este trabajo. Posteriormente se presentarán algunos datos sobre la situación migratoria de los países, seguido por las reflexiones donde el equipo de trabajo sistematiza algunas líneas de argumentación, las observaciones y los indicios, con la idea de que éstas contribuyan a un debate que lleve a entender más la compleja realidad en la que

se vive. Se finaliza con algunas recomendaciones para futuras investigaciones dirigidas sobre todo a actores políticos y de la cooperación internacional.

Con este II Informe se espera que la lectura además de ser provechosa y amena, aporte nuevos elementos a un tema tan presente. El trabajo realizado por el equipo, estuvo bajo la coordinación de Dirk Bornschein, responsable del proceso, especialmente del enfoque, de la constante interacción y negociación con las personas que contribuyeron, y del enfoque del análisis de los datos. En la parte final, a pedido del coordinador se unieron Mercedes Botto y Laura Golbert de la Sede FLACSO Argentina para analizar, discutir y formular los resultados obtenidos de forma conjunta. Este procedimiento se debía a la preocupación de tener que mantener un balance entre los enfoques que sin duda difieren, según lo que es el punto de vista geográfico, Mesoamérica y Sudamérica. Además, la conformación del equipo permite visualizar una mejor vinculación de las Unidades Académicas, con el fin de profundizar el enfoque regional, también para futuras tareas.

Un agradecimiento especial para el Dr. Virgilio Reyes, director de la FLACSO Guatemala, por haber propuesto trabajar en este II Informe Regional del Sistema FLACSO, dedicado a abordar el tema de la migración. Asimismo, un agradecimiento a la Secretaría General de la FLACSO, especialmente a Cinthya Fernández Lépez, Coordinadora Académica Regional, y a Esteban Zolezzi Sánchez, Coordinador Regional de Finanzas y Administración, por colaborar con la edición de este Informe.



Sección I

LAS CONTRIBUCIONES NACIONALES



Sudamérica

CAPÍTULO 1

Del Éxodo Ecuatoriano a la Migración Venezolana: Veinte Años de Política Migratoria en Ecuador

Gioconda Herrera
FLACSO Ecuador

Introducción

Hasta el año 2000 la migración internacional fue un tema marginal de la política exterior del Ecuador, a pesar de que varias regiones del país conocían desde los años setenta una importante salida de población, de origen urbano y rural, a Estados Unidos y en menor medida a Venezuela. Las políticas hacia los ecuatorianos en el exterior eran casi inexistentes y tuvieron que ver con cuestiones tales como la consecución de la doble nacionalidad en el espacio legislativo y el voto en el exterior que llegó con el texto constitucional de 1998. Respecto a la inmigración, ésta se regulaba principalmente a través de la Ley de Migración de 1971 que mantenía un enfoque de seguridad nacional y otorgaba muy limitados derechos a los inmigrantes. (Eguiguren, 2011; Eguiguren y Araujo, 2009).

A partir de la salida masiva de ecuatorianos al exterior, de 1999 en adelante, debido a la aguda crisis económica que experimentó el país, el tema empieza a posicionarse en la agenda pública, activado por organizaciones de derechos humanos y asociaciones de migrantes en el exterior que comienzan a demandar un rol más activo del Estado con la diáspora. Así mismo, entre el año 2000 y 2005 se produce un flujo importante de llegada de población colombiana huyendo de la agudización de la violencia y del conflicto político en ese país, que va a significar también abrir un debate en la sociedad ecuatoriana sobre el posicionamiento del Estado

frente a los temas de asilo y refugio. (Góngora *et al.*, 2014).

Esta intensificación de los flujos migratorios y su instalación en la agenda pública ocurren en un contexto de crisis económica, institucional y política en Ecuador. Esto se refleja en el paso de siete presidentes de la República entre 1996 y 2006, de una crisis de representación de los partidos políticos y un descalabro económico que tuvo dos eventos traumáticos para la sociedad ecuatoriana: la dolarización y la quiebra de varios bancos que afectó a amplios sectores sociales, sobre todo de una clase media empobrecida. (Vera, 2013). Por otro lado, también es un periodo de efervescencia social en que diversos grupos se movilizaron en torno a la búsqueda de proyectos políticos más democratizadores y una agenda social más inclusiva.

Desde entonces, la política migratoria ecuatoriana ha alcanzado una mayor presencia en el Estado. En este texto se hace un recorrido por los últimos veinte años y se sostiene que, si bien la política migratoria ha ganado mucho peso en la política exterior ecuatoriana, sus giros, cambios, paradojas y ambigüedades se han producido como respuesta a eventos de política interna relacionados con la percepción que la sociedad y el Estado construyen sobre los y las migrantes; ya sean estos los ecuatorianos en el exterior o los extranjeros que han llegado a vivir a Ecuador, por el motivo que fuere. (Margueritis, 2011).¹ Así mismo, esta particular

¹ Margueritis (2011) sostiene que la política de libre movilidad del gobierno del Presidente Correa en sus primeros años, de 2008 a 2011, estuvo marcada por la agenda interna de consolidación de su proyecto político. Lo que este texto sostiene es que, de manera más general, el Estado responderá al peso que tendrán primero los emigrantes y después la visión que sobre los inmigrantes se construirá en la sociedad civil y política.

construcción del sujeto migrante desde la política interna, se interrelaciona a lo largo de este período con momentos de apertura y cierre democrático por parte del Estado y por el rol que se otorga a la migración en la economía y el desarrollo, siendo este último elemento menos relevante en el caso ecuatoriano.

El texto examina las respuestas del Estado frente a la migración y muestra que mientras en los primeros años éstas políticas se forjaron principalmente pensando en los emigrantes ecuatorianos, desde 2014 en adelante será la agenda de los inmigrantes la que primará en los giros que asume la política, principalmente a nivel del Poder Ejecutivo.

Para llevar a cabo esta reflexión se ubican tres momentos de la política migratoria en el Ecuador. Un primer periodo, de 2000 a 2007 que comienza con el reconocimiento de la migración como un asunto público y termina con la Constituyente de 2007, que garantiza varios derechos importantes a la población migrante. El segundo período va de 2008 a 2013 y corresponde al auge y ocaso de procesos de institucionalización de la política migratoria, el cual contempló importantes ensayos de política de vinculación con los ecuatorianos en el exterior, avances en la representación política de los grupos migrantes en el Estado y la puesta en marcha de la política de libre movilidad, a través de la cual se eliminaron los requisitos de visa para todos los ciudadanos del mundo. En este período, se produjo una diversificación importante de los flujos migratorios y Ecuador empieza a auto reconocerse como un país de emigración, inmigración, tránsito y refugio. Sin embargo, la política migratoria va claramente a orientarse por un reconocimiento hacia sus emigrantes siendo el programa “Plan Bienvenidos a Casa” el epítome de esta tendencia. Finalmente, el tercer período, de 2014 a 2020, expresa el giro de la política migratoria ecuatoriana hacia el control de las fronteras. En esta etapa, se encuentra que la política está orientada por representaciones en torno al inmigrante como un problema y a veces inclusive un peligro, siendo la principal preocupación del Estado el control y la disuasión, mientras pierden

peso aquellos programas orientados a la diáspora ecuatoriana. Asimismo, pierden peso las visiones de corte integracionista en la política exterior frente a las personas migrantes y prevalece una perspectiva desde la soberanía nacional.

En una primera sección se describen los principales rasgos de las migraciones en Ecuador, luego se analiza cada una de las etapas mencionadas, y se finaliza con una reflexión sobre cómo estas construcciones de la política migratoria se articulan con procesos políticos y económicos más amplios.

Ecuador: múltiples movilidades

Ecuador es un país de múltiples movilidades que combina la emigración de ecuatorianos, principalmente a Estados Unidos y el sur de Europa, con la llegada de población transfronteriza, más colombiana que peruana, y de manera más reciente, de ciudadanos cubanos, haitianos y de otras nacionalidades, estos últimos generalmente en números reducidos. Mucha de esta migración más reciente ha sido población que ha permanecido temporalmente en el país, en una suerte de tránsitos prolongados (Álvarez, 2020). A partir de 2016 y de manera más visible desde 2018, Ecuador se convierte en el tercer país, después de Colombia y Perú, que recibe el mayor número de población venezolana. Actualmente alrededor del 3% de la población, unas 700.000 personas, de un total de 17 millones de habitantes, son inmigrantes.

Respecto a la salida de ecuatorianos/as, desde los años setenta aproximadamente, empieza un flujo que tuvo como destino principal los Estados Unidos. Se trata de una emigración que se ancló a lo largo de los últimos 50 años en la Sierra centro sur del país y que ha involucrado a pueblos rurales y comunidades indígenas de las provincias de Azuay y de Cañar, a las que se han unido también poco a poco otras comunidades rurales de la sierra centro de la provincia de Chimborazo.

Esta emigración hacia Estados Unidos se nutre de un conjunto de redes que han alimentado los procesos migratorios. (Kyle, 2000; Carpio, 1992). En un

primer momento fue una migración masculinizada, que cumplía ciclos de varios años en Estados Unidos y estaba marcada por un retorno hacia las comunidades y las familias de origen o por la construcción de familias transnacionales. (Pribilsky, 2007). Sin embargo, con el pasar de los años los flujos se han feminizado y también han viajado muchos niños y niñas solos o en proceso de reunificación familiar (ODNA, 2008). Se calcula que en 2013 residían 428.520 ecuatorianos en Estados Unidos pero esta cifra está muy por debajo del número real por el alto número de población indocumentada (Jockish, 2014). En efecto, con el endurecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos, la emigración no ha disminuido, más bien continúan las salidas de forma irregular siendo los riesgos y vulnerabilidades que atraviesan los y las migrantes en el tránsito cada vez mayores (Stone–Cadena y Álvarez, 2019; Herrera, 2019a).

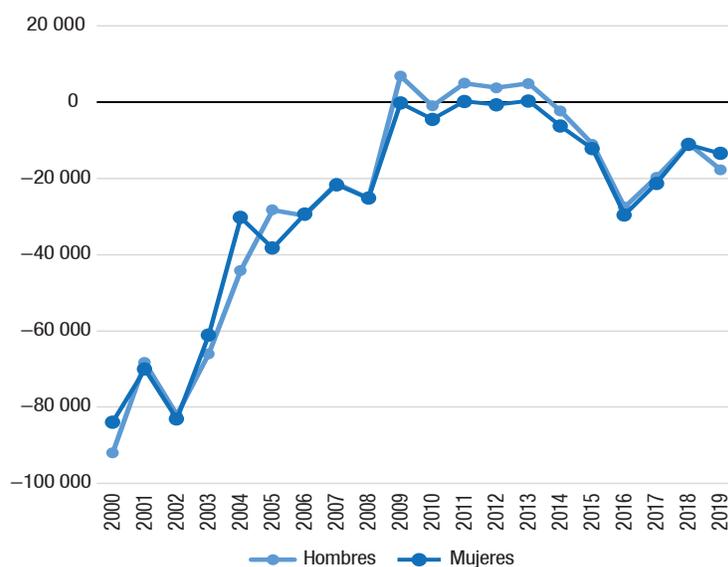
Un segundo momento migratorio es el que conoce el país a finales de los años noventa en el que se produce una importante migración, esta vez de carácter nacional y urbano, hacia el sur de Europa, principalmente a España e Italia, pero que poco a poco también se va a expandir a Bélgica, Inglaterra, Alemania, entre otros. Se trata de una migración producto de la grave crisis económica y política que

vivió Ecuador a finales de los años noventa, que estuvo marcada por el proceso de dolarización y también por indicadores de desempleo y de pobreza muy altos (Ramírez y Ramírez, 2005; Herrera, 2007; Herrera *et al.* 2011). Esta migración, que ya está asentada en Europa desde hace 20 años, conoció algunos procesos de retorno a raíz de la crisis global del 2008 que afectó principalmente a España y significó la pérdida de empleo para muchos. (Moncayo, 2011; Herrera y Moncayo, 2019). Actualmente, la comunidad ecuatoriana en España alcanza las 450.000 personas y 77.000 en Italia (Iglesias *et al.*, 2015; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2018).

También desde hace 20 años diversos ciudadanos y ciudadanas han emigrado a otros destinos latinoamericanos, como por ejemplo Chile, en donde se encuentra una comunidad ecuatoriana de profesionales de la salud, así como una migración de indígenas Otavalos, entre otros. (Martínez Bolaños, 2010).

Actualmente, se calcula que alrededor de 1.5 millones de ecuatorianos se encuentran fuera del país y los saldos migratorios, como lo muestra el Gráfico 1, indican que la emigración no ha dejado de estar presente en los últimos 20 años. Además, no existen

Gráfico 1.
Ecuador: Saldo migratorio de personas ecuatorianas, Periodo 2000–2019



Fuente: Elaboración de Gabriela Cabezas con base en datos de INEC.

grandes diferencias entre hombres y mujeres. Esta emigración conoció un pico muy importante entre el 2000– 2007 que se frenó a raíz de la crisis global y la crisis económica en los países de destino pero que no ha desaparecido. Por el contrario, se observa que entre el 2008 y el 2020 se mantiene la salida de ecuatorianos a los destinos antes mencionados.

Como se mencionó anteriormente, Ecuador también es un país de inmigración y de refugio. Paralelamente a la salida de ecuatorianos al exterior, el país experimentó la llegada de alrededor de 200 mil ciudadanos colombianos entre el 2000 y el 2015, producto de la violencia social y política en ese país.

Actualmente Ecuador es el país con mayor número de refugiados reconocidos de América Latina, con alrededor de 60.000, pero existe también un número importante de migración económica o en necesidad de protección internacional que se encuentra indocumentada o ha accedido algún tipo de visa de trabajo como la visa Mercosur. (Ramírez, Céja y Coloma, 2018). La migración colombiana se extiende en todo el país y se ha integrado en mercados laborales informales precarios, en su mayoría. Varios trabajos han mostrado que esta población ha sido víctima de procesos de discriminación en ámbitos laborales principalmente, y en relación con la vivienda (Ortega y Ospina, 2013).

Por otro lado, entre el año 2008 y el 2016, Ecuador experimentó la llegada de flujos de población haitiana, cubana y extra continental, producto de la apertura del país a la libre movilidad que significó fundamentalmente, que el territorio se convierta en una zona de tránsitos prolongados para varias nacionalidades. Algunas de estas poblaciones se asentaron definitivamente en Ecuador y otras siguieron hacia el Sur, a Chile o Brasil, en el caso de la población haitiana; o al Norte, a Estados Unidos,

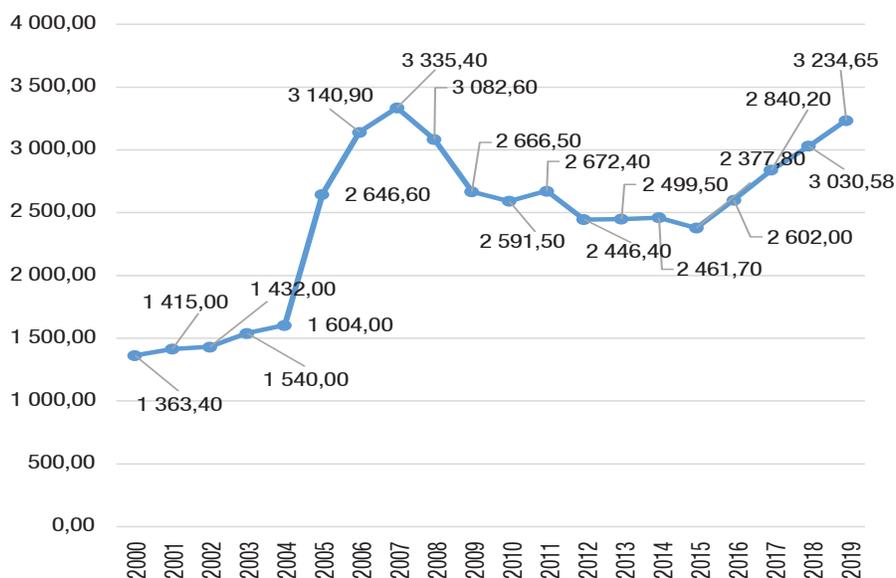
en el caso de Cuba (Bernal, 2014; Correa, 2013; Herrera, 2019b).

Pero, sin lugar a dudas, la llegada en los últimos tres años de población venezolana, es el proceso migratorio más importante que ha conocido el país en los últimos 20 años. De acuerdo a los datos del Ministerio del Interior, se calcula que 431.207 venezolanos entraron al país y no salieron a abril de 2021 (R4V, 2021). Esta migración se diferencia de las anteriores por el volumen y velocidad de su llegada y también por las difíciles condiciones que enfrentan en el desplazamiento. En su mayoría los y las migrantes venezolano/as se insertan en el mercado laboral informal, en condiciones de alta precariedad a pesar de contar, en promedio, con niveles educativos superiores a la población ecuatoriana (Banco Mundial, 2020; Herrera y Cabezas 2019; Celleri, 2019).

Otro de los flujos y movilidades de menor importancia, pero que alimentan esta diversidad, es la llamada migración residencial que corresponde a ciudadanos y ciudadanas de países como Estados Unidos y Canadá. Este grupo de migrantes viene a residir en el Ecuador en su jubilación y también forman parte del paisaje migratorio ecuatoriano. (Hayes, 2015).

Respecto a las remesas, como lo indica el Gráfico 2, Ecuador recibe alrededor de 3.200 millones de dólares anuales que corresponde aproximadamente al 3% del Producto Interno Bruto (PIB). El Gráfico indica un crecimiento muy importante de las remesas entre el 2000– 2007, en el momento de la salida masiva de ecuatorianos a España y Estados Unidos. Luego, una desaceleración de las mismas que corresponde con la crisis global del 2008 y el retorno de algunas personas ecuatorianas, y un nuevo crecimiento a partir del año 2014 hasta la actualidad.

Gráfico 2.
Evolución anual de remesas recibidas en Ecuador, de 2000 a 2019 (en millones USD)



Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: Gabriela Cabezas.

La visibilidad de la migración como un asunto público, sin embargo, no está relacionada necesariamente con la evolución de las remesas, sino más bien con el impacto de los flujos migratorios en el imaginario social y el accionar de sectores políticos de diversas tendencias. La política migratoria ha respondido más bien a escenarios políticos y menos a intereses económicos.

La multiplicación de las movibilidades ha derivado en una visibilidad muy grande del tema, tanto en términos políticos como en términos sociales en el país. La migración internacional, en ese sentido, se convierte en un asunto debatido en la sociedad y en el Estado en varios niveles: dentro de los procesos de democratización que conoce el país a raíz de la Asamblea Constituyente de 2007 (Góngora *et al*, 2014), en las discusiones sobre desarrollo a partir del papel de que podrían cumplir las remesas en impulsar procesos locales (Cortés, 2011; Herrera, 2014) y en términos de su lugar, al interior del proyecto político de la nación durante la primera parte del gobierno del presidente Rafael Correa. (Herrera Ríos, 2016; Margueritis, 2011). A continuación, se analizan los tres períodos antes mencionados,

poniendo atención a los distintos actores que junto con el Estado contribuyeron a marcar el rumbo de las políticas migratorias.

2000 – 2007: Emergencia de la migración como asunto público

Como se mencionó anteriormente, Ecuador vive entre 1999 y 2000 una crisis económica extremadamente aguda que lleva al país, entre otros cambios, a la dolarización y al éxodo de alrededor de 1.500.000 de ecuatorianos/as. El crecimiento de las remesas que se percibe en el Gráfico 2 es producto de esta salida masiva y va permitir sostener el proceso de dolarización. Una de las características de esta migración es su feminización. Gran parte de la población que emigró se insertó en la economía del cuidado en los países del sur de Europa y, con el paso de los años, se produjeron proyectos de reunificación familiar que incluyeron también la llegada de los varones. Este particular perfil migratorio se va a mantener durante varios años hasta la llegada de la crisis global, que va significar un remesón importante para muchas de las familias ecuatorianas instaladas en España.

Durante este primer período que se podría llamar de construcción de la migración como un asunto público (Eguiguren, 2011), empiezan a circular a los dos lados del corredor migratorio Ecuador/España varios actores y discursos en torno a la migración como fuente de desarrollo. Por un lado, están los organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, que promoverán la idea de la migración como una oportunidad para el desarrollo, sobre todo alrededor de la potenciación de las remesas y se ensayarán varias articulaciones con el estado nacional que no terminarán de plasmarse. Por otro lado, también algunos países de destino como España promoverán los llamados proyectos de codesarrollo como una forma de vincular los países de origen y de destino de la migración a través de sus migrantes. (Cortés y Sanmartín, 2008). En cualquier caso, estos actores internacionales van a encontrar cierto eco a nivel de las políticas locales y varios municipios en el país ensayarán proyectos de codesarrollo con financiamiento de la cooperación internacional. Se entendía que este desarrollo podría venir ya sea con las remesas, a través de la circulación de saberes en el caso de la migración calificada, o a través de procesos asociativos de codesarrollo (Herrera, 2014).

El Estado central asume el rol de facilitador y de mediador, pero no interviene directamente con excepción de algunos acuerdos bilaterales como el *Acuerdo entre la República del Ecuador y el Reino de España Relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios* (2001). Se trató de un sistema de cupos laborales, a través del cual los dos estados intentan direccionar “la oferta laboral de potenciales emigrantes ecuatorianos a nichos específicos del mercado laboral español” (Eguiguren, 2011, p. 138). Sin embargo, más allá de estos esfuerzos aislados, el accionar del Estado más bien se centrará en cuestiones relativas al control de la migración irregular. Por ejemplo, se legisla en torno al tráfico y trata de personas, y se ensayarán unos primeros pasos hacia la construcción de políticas de vinculación con la diáspora, fundamentalmente en el marco del PLANEX2020, un instrumento de agenda de política exterior que por primera vez incluirá un capítulo sobre migraciones internacionales.

De acuerdo a Eguiguren (2011), a diferencia del discurso sobre el migrante como emprendedor de los organismos internacionales y del co-desarrollo, el discurso que prima en estas políticas hacia la diáspora, se basa en una construcción del migrante “pobre” en necesidad de protección y de la tutela del Estado, en detrimento de la imagen del migrante como ciudadano.

Estas miradas de la migración y su relación con el desarrollo serán objeto de crítica por parte de varios actores de la sociedad civil, que más bien mantienen una visión del desarrollo como producto de la acción del Estado y ven la ausencia del desarrollo como el principal causante del éxodo migratorio y no al revés (Acosta *et al.*, 2004).

Es decir, en este primer momento la respuesta del Estado no va a ser uniforme pero se puede afirmar que se instaló en la sociedad a la migración internacional como un asunto público: se empezó a discutir sobre el rol de las remesas en la economía, sobre los migrantes como actores o víctimas del desarrollo, sobre cuál debería ser el rol del Estado –si de control o de protección de los migrantes– y además, se empiezan a posicionar las organizaciones de migrantes en el exterior como actores importantes.

Si bien esta primera etapa también corresponde a la llegada masiva de ciudadanos colombianos huyendo del conflicto político y de la violencia, el Estado en este período no va emprender políticas relevantes hacia los refugiados.

Va a ser la coyuntura política del advenimiento de un nuevo gobierno en 2006 y la instalación de un proceso constituyente en el 2007, el que va a marcar un giro importante en la relación entre el Estado y los migrantes a partir de la cual se construirá una nueva política migratoria.

2008–2013: auge y declive de la ciudadanía universal

En un momento de apertura de la estructura de oportunidades para las personas migrantes, la Asamblea Constituyente del 2007 reunió a diversos actores de la sociedad civil que venían trabajando con ONG internacionales y asociaciones de migrantes en

el exterior, alrededor de proyectos de desarrollo y de políticas de vinculación. Esto grupos van a trabajar en procesos de cabildeo importantes con varios de los asambleístas y este trabajo de incidencia se traduce en un texto constitucional que otorga derechos específicos a la población ecuatoriana migrante y a los inmigrantes en territorio nacional y ese momento contó con un importante apoyo político tanto de parte de los Asambleístas como del Poder Ejecutivo.

En efecto la Constitución del 2008 “aboga por el principio de ciudadanía universal, la libre circulación de todos los habitantes del planeta y la extinción progresiva de la condición de ‘extranjero’ como elemento para transformar las relaciones desiguales entre países, especialmente entre el Norte y el Sur” (Sección 6 del artículo 416). La Constitución también declara su pleno respeto a los derechos de los inmigrantes en su territorio, estableciendo que los extranjeros en Ecuador tendrán los mismos derechos y responsabilidades que los ciudadanos ecuatorianos (Artículo 9) (Góngora *et.al.*, 2014; Acosta y Freier, 2015). En junio de 2008, luego de la aprobación de la Constitución, el gobierno ecuatoriano emitió un decreto eliminando los requisitos de visa para cualquier extranjero que pretendiera visitar Ecuador por menos de noventa días.

El Estado también concede derechos políticos importantes a los ecuatorianos en el exterior, como la representación en la Asamblea Legislativa. También otorga el voto a las personas inmigrantes en elecciones presidenciales y garantiza igualdad de derechos y oportunidades en todos los ámbitos públicos.

A partir de 2008 se produce un proceso de institucionalización importante de la política migratoria. En primer lugar, se crea la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) como una institución del Estado con varias sucursales en las principales ciudades y países de destino de cara a atender las diferentes necesidades de los y las migrantes en el exterior. La SENAMI va a centrar fundamentalmente su trabajo en la diáspora ecuatoriana y en proveer

de servicios sociales, jurídicos, de protección social a los migrantes en el extranjero. También se produce una importante extensión de la red de Consulados bajo la idea de los Consulados Ciudadanos con miras a atender de mejor manera a los ecuatorianos en el exterior.

Para Herrera Ríos (2016) el proyecto institucional de la SENAMI representa, por un lado, el intento de efectivizar varios de los derechos promulgados en la Constitución de 2008 y de crear políticas públicas más estables y, por otro lado, es un reflejo de la forma en cómo el proyecto político de la Revolución Ciudadana² construyó al migrante en el exterior: como una víctima del neoliberalismo que el Estado debía recuperar, atender y proteger como parte de la refundación de la nación. Esta visión, a medida que pasa el tiempo se convertirá en un proyecto de redes políticas del partido de gobierno en el exterior y desdibujará el impulso inicial de institucionalización de la política migratoria en torno a los derechos humanos. Así mismo, Margueritis (2011) encontrará que, si bien la política migratoria hacia la diáspora que emprendió el gobierno tuvo una importante repercusión a nivel de la región andina, su puesta en marcha sufrió varios tropiezos por la inestabilidad y fragilidad institucional.

Sin embargo, el programa emblemático de este periodo fue el Plan Bienvenidos a Casa, que fue un programa de retorno que tuvo una cobertura bastante reducida, pero que en términos simbólicos y políticos fue muy importante para situar la idea de un Estado preocupado por sus ciudadanos en el exterior y sobre todo de un Estado que buscaba reintegrar a los migrantes a la nación. (Herrera Ríos, 2016; Herrera y Moncayo, 2019). El discurso político y simbólico detrás del Plan Bienvenidos a Casa estaba orientado a una recuperación del migrante en el exterior no solamente por sus aportes al desarrollo, sino sobre todo como una deuda del país frente a los migrantes.

La SENAMI y el Plan Bienvenidos a Casa fueron eliminados en 2013 y con esto se marcó el fin del periodo de expansión de la institucionalidad migratoria en el país.

2 Nombre atribuido al gobierno de presidente Rafael Correa, 2006–2017.

Respecto a los inmigrantes, en 2010 se realizó un registro ampliado de personas refugiadas colombianas que significó el reconocimiento de la condición de refugio a un amplio número de población colombiana. Sin embargo, a partir del decreto 1182 de 2012, se limitará considerablemente el reconocimiento de asilo para población en necesidad de protección internacional.

Esta segunda etapa se podría describir como de auge de la institucionalidad migratoria y de una visión orientada hacia la protección de los derechos humanos de los migrantes. El principal actor de la discusión fue el Estado y especialmente el Poder Ejecutivo, quien copa la discusión sobre el tema y otorga poco o ningún espacio a las organizaciones de la sociedad civil.

La gran ausencia en este período de construcción de la política migratoria es el Poder Ejecutivo, espacio en el cual adormecen varios proyectos de una nueva ley migratoria que se acople a la normativa constitucional. Este vacío a la larga impide que se institucionalice una política migratoria de mediano plazo y que las políticas se tomen al vaivén de coyunturas específicas a través de decretos ejecutivos.

A partir del 2014 empieza un giro en la política migratoria y aparecen una serie de contradicciones entre, por un lado, el principio de libre movilidad garantizado en la Constitución, y por otro, una serie de decretos presidenciales que más bien contribuyen a una visión restrictiva de la frontera, a la imposición de visa hacia ciertas nacionalidades, de permisos especiales e inclusive procesos de deportación.

2014 – 2020: migraciones, control fronterizo y asistencialismo

Como se mencionó anteriormente, la libre circulación de personas no fue una política fácil de implementar. Bajo las presiones de los países vecinos y también de los países del norte, Ecuador empezó a adoptar una política selectiva de entrada para varias nacionalidades con el argumento de que el país se estaba convirtiendo en un espacio de tránsito para la migración irregular y esto estaba alimentado a las

redes de tráfico de personas (Herrera y Berg, 2019; Ruiz y Álvarez, 2019).

Varios autores han analizado este período como uno en el cual el Estado ecuatoriano aplica lo que Domenech (2013) denomina una política de control con rostro humano, para referirse a aquellas políticas que mantienen un discurso de los derechos humanos cuando en realidad están permitiendo la instalación de políticas restrictivas (Herrera y Berg, 2019; Ruiz y Álvarez, 2019).

A partir del 2014 empieza esta tercera etapa más restrictiva, la que va a tener muy presente una representación de los migrantes en el discurso estatal como posibles y potenciales víctimas de tráfico de personas y de trata de personas. Esto es especialmente visible en el caso de la migración haitiana alrededor de la cual se construye un discurso de victimización, que confirma una decisión selectiva por parte del Estado dirigida tanto a población haitiana como también a población africana. Algunos autores han tachado esto de estar articulado con ciertas consideraciones raciales. (Acosta y Freier, 2015).

Respecto a población cubana, el Estado permitió su libre entrada entre el 2008 y el 2015, pero a raíz de la crisis en la frontera entre Costa Rica y Nicaragua de 2015 que atrapó a 8 mil cubanos, el Ecuador firmó un convenio con varios países Centroamericanos que incluye una imposición de una visa para los ciudadanos cubanos. (Salmón, 2017). Este ejemplo muestra como relaciones de interdependencia con países vecinos o con los países involucrados en el corredor migratorio sur–norte hacia Estados Unidos, fueron determinantes para la modificación de las políticas de libre movilidad de Estado ecuatoriano (Góngora *et.al.*, 2014).

Esta política cada vez más restrictiva desemboca en julio del 2016, en la expulsión de 121 nacionales cubanos, hombres y mujeres que fueron deportados con una operación policíaca sin precedentes y que fue condenada por varias organizaciones de derechos humanos de Ecuador (Correa, 2019; Ruiz y Álvarez, 2019).

De manera más reciente, el fenómeno que sin duda va a confirmar este giro restrictivo, va a ser la llegada de la migración venezolana. En efecto, hasta 2018, el Estado aplicó varias modalidades de acogida para la población venezolana, a través de convenio Binacional entre los dos Estados y la Visa UNASUR, que garantizaba permisos de residencia y trabajo a ciudadanos venezolanos. Pero a partir de 2019 se impone como requisito una visa, medida que no solamente contradice la Constitución sino también la Ley Integral de Movilidad Humana, aprobada en 2017 que reconoce la libre circulación a los ciudadanos sudamericanos.

Lo que está en juego en esta etapa es un recurso cada vez más frecuente a la idea de asistencia humanitaria, que ya venía forjándose en las políticas anteriores, pero que se confirma con la llegada de la migración venezolana, pues ésta por su masividad y rapidez adquiere un carácter de emergencia (Herrera y Berg, 2019). Frente a este fenómeno, y dada la actual crisis fiscal del Estado, se despliega un ensamblaje de distintos actores estatales y no gubernamentales que empiezan a diseñar acciones de ayuda humanitaria, que involucran cada vez más a la cooperación internacional. En efecto, la crisis fiscal se combina con el discurso de una crisis humanitaria, para reclamar la corresponsabilidad de la comunidad internacional en hacer frente a la llegada masiva de población venezolana, tanto al Ecuador como a varios otros países de la región andina.

Esta idea de corresponsabilidad se plasma en lo que fue el Pacto de Quito, una reunión de once Estados que se realizó a finales del 2018 y que pretendió buscar soluciones regionales a lo que se denomina una “crisis” migratoria venezolana. La política migratoria ecuatoriana adquiere un giro importante; el Ministerio de Relaciones Exteriores y de Movilidad va a concentrar sus esfuerzos en esta búsqueda de recursos económicos internacionales, el Ministerio del Interior se dedicará a los programas de regulación y de registro de la población, mientras la asistencia de emergencia de los inmigrantes queda en manos de los organismos internacionales.

El giro de la política migratoria adquiere entonces una perspectiva de control y regulación antes que de integración social y esto se verá claramente reflejado en la forma que en el Estado enfrentó el COVID-19: por un lado se produjo un cierre de fronteras, al igual que en el resto de países de la región, y por otro, fueron organismos internacionales y ONG las que actuaron con medidas de protección social hacia la población migrante que fue especialmente golpeada por el confinamiento, la falta de trabajo y situaciones xenófobas en aumento, pues el Estado ya no contemplaba a la población migrante en sus proyectos de protección social que además fueron unos de los de menor cobertura de la región (Bloefield *et.al.*, 2020).

Conclusiones

En estos últimos 20 años la migración en Ecuador se convierte en un asunto de interés nacional y adquiere un carácter público. A pesar de que Ecuador fue y es todavía un país de emigración, el peso que asume la inmigración en los últimos años va a ser decisivo en el giro restrictivo que toman las políticas a partir de 2014. En efecto, entre 2000 y 2013 la política migratoria va a estar moldeada por el carácter emigrante de Ecuador, es decir el Estado va a pensar sus políticas fundamentalmente en relación a su diáspora, creando vínculos con las comunidades en el exterior, posibilitando la representación política de los y las migrantes y en menor medida el fortalecimiento de los lazos económicos. El Estado también trabajará en el retorno de las personas migrantes calificadas y de emprendedores. Es decir, la diáspora es el sujeto migratorio por excelencia de estos primeros trece años del siglo veintiuno.

Las personas migrantes adquieren un papel importante en la construcción de la democracia en la coyuntura de la Asamblea Constituyente en 2007, que dio lugar y voz a las organizaciones de derechos humanos y a las asociaciones de migrantes en el exterior y significó el reconocimiento de muchos derechos para la población migrante. Sin duda la Asamblea Constituyente es el proceso democratizador más importante del periodo analizado.

Entre 2008 y 2013 se podría hablar de un segundo elemento que habla de un proceso de innovación en términos de ciudadanía, que son algunas intervenciones del Estado en defensa de sus ciudadanos en el exterior en tribunales internacionales, en una suerte de puesta en acción de una ciudadanía transnacional, con base en el artículo 215 de la Constitución que contempla la defensa de las personas ecuatorianas en el exterior. Un ejemplo de ello es la demanda que presenta la Defensoría del Pueblo del Ecuador, contra el Reino de España ante el Tribunal de Estrasburgo en defensa de un ciudadano ecuatoriano “por un procedimiento de ejecución hipotecaria por el cual el ciudadano podría perder su vivienda” (Reyes, 2014). El Estado brindará además apoyo jurídico en varios juicios de desahucio de migrantes ecuatorianos que fueron despojados de sus apartamentos por problemas de pago en la crisis económica e inmobiliaria de España. Otro caso también relevante que habla de una ciudadanía transnacional, es aquel en el cual el Estado estuvo involucrado en la defensa de mujeres migrantes ecuatorianas en Italia que peleaban la custodia de sus hijos.

Si bien fueron intentos puntuales y eventuales, al menos se puede decir que se dibujó una idea de ciudadanía transnacional que nos parece relevante en términos de democratización.

Sin embargo, con el pasar de los años, esta tendencia democratizadora se ha desdibujado, y los efectos políticos de la migración han significado una regresión en la mirada hacia los y las migrantes en donde prima una política más bien disuasiva. En el contexto actual se avizora una reforma a la Ley Integral de Movilidad Humana que le otorgue un carácter más restrictivo, en la que probablemente se va a contar con una participación mucho más directa de los partidos políticos respaldando posiciones securitistas y de rechazo a la población migrante.

Respecto a la relación entre migración, economía y desarrollo, lo que estas tres etapas muestran, es que la política migratoria no ha estado muy conectada con estos procesos. Por ejemplo, no ha existido una política deliberada de intervención frente a las remesas y el Estado más bien se ha mantenido aparte. Así mismo, el discurso sobre las “bondades”

de la migración sobre el “desarrollo” fue bastante pasajero y no logró realmente anclarse en políticas concretas. Los sectores empresariales en general no han sostenido un discurso sobre la migración, ni a favor ni en contra explícitamente, pero se conoce que se emplea mano de obra venezolana y colombiana a menor costo. Han existido algunos esfuerzos bastante tímidos del Ministerio del Trabajo por controlar usos y abusos de fuerza laboral extranjera, pero tampoco ha sido una política prioritaria.

Por último, son ciertos organismos internacionales los que mantienen un discurso que relaciona la migración con la economía. Por ejemplo, el Banco Mundial en su informe de junio del 2020 sobre la migración venezolana en Ecuador, habla de la potencial contribución de estas personas migrantes a la economía y al desarrollo nacional, debido, a sus altos niveles educativos y hace un llamado al Estado a trabajar activamente en estrategias de reconocimiento de títulos universitarios con el fin de alcanzar una mejor inserción laboral de esta población.

En definitiva, en estos veinte años Ecuador experimenta un crecimiento de las formas de movilidad en su territorio, pero en materia de política migratoria lo que se tiene es una serie de políticas que se construyeron a partir del éxodo ecuatoriano de 2000 y se pensaron fundamentalmente para encontrar mecanismos de vinculación política con la diáspora y de protección social con las personas ecuatorianas en el exterior. Los principios que inspiraron los procesos de institucionalización de estas políticas fueron, la defensa de los derechos humanos de la población migrante, aunque en la práctica su implementación fue compleja y tendió a desdibujarse cuando progresivamente el Estado volcó sus ojos hacia la inmigración. En la actualidad, parece confirmarse una tendencia ya avizorada a partir de 2013, que es el predominio de un discurso centrado en los derechos humanos, pero con acciones, decretos y medidas cada vez más restrictivas. Esto parece profundizarse en la actualidad ante la migración venezolana y frente a la cual se aplica cada vez menos los instrumentos constitucionales y legislativos y cada vez más decretos y acciones de emergencia y asistencia.

Referencias bibliográficas

- Ackerman, A. (2014). *La Ley, el orden y el caos. La construcción social del Estado y el Inmigrante en Ecuador*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, IAEN.
- Acosta, A., Olivares S. y Villamar D. (2004). *Ecuador: Oportunidades y amenazas económicas de la migración* en Hidalgo Francisco (Ed.), *Migraciones. Un juego con cartas marcadas*. Quito, ABYA-YALA, ILDIS-FES, PMCD.
- Acosta, D. y Freier, L. (2015). Turning the immigration policy paradox upside down? Populist liberalism and discursive gaps in South America. *International Migration Review*, 49 (3), 659–696.
- Álvarez, S. (2020). “From Ecuador to Elsewhere: The Reconfiguration of a Transit country” *Migration and Society: Advances in Research* 3 (2020): 34–49.
- Banco Mundial. (2020). *Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*. Washington DC.
- Bernal, G. (2014). La migración haitiana hacia Brasil. Su tránsito por Ecuador. *Cuadernos Migratorios No. 6*, Organización Internacional Para las Migraciones. <https://publications.iom.int/books/cuadernos-migratorios-ndeg6-la-migracion-haitiana-hacia-brasil-caracteristicas-oportunidades-y>.
- Blofield, M., Giambruno C. y Figuereda, F. (2020). Policy expansion in compressed time: Assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries. Santiago: CEPAL. *Serie: Políticas sociales*, septiembre. <https://www.cepal.org/fr/node/52253>.
- Carpio, P. (1992). *Entre pueblos y metrópolis. La migración internacional en comunidades austro-andinas del Ecuador*. Quito: ILDIS, ABYA YALA.
- Célleri, D. (2019). “Situación laboral y aporte económico de inmigrantes en el norte de Quito-Ecuador. Una primera aproximación cuantitativa para dialogar sobre política pública”. *Working Paper, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Instituto Latinoamericano de investigaciones Sociales (ILDIS)*. Quito.
- Correa, A. (2014). *Del Caribe a la mitad del mundo. Migración cubana a Ecuador*. Quito: Abya Yala.
- Correa Álvarez, A. (2019). Deportación, tránsito y refugio. El caso de los cubanos de El Arbolito en Ecuador. *Periplos. Revista de investigación sobre migraciones*. 3(2): 52–88.
- Cortes, A. (2011). “La gobernanza transnacional de la migración ecuatoriana a través del code-sarrollo”. *Oñati Socio-legal Series, working paper*. 1 (3).
- Cortes, A. y Sanmartín, A. (2008). “Ecuador” en Fernández M, Giménez C., Puerto y Luis Miguel (eds.). *La construcción del Codesarrollo*. Madrid: Catarata, pp. 67–144.
- Domenech, E. (2013). “Las migraciones son como el agua”: Hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”: La gobernabilidad migratoria en la Argentina. *Polis*, 12 (35), 119–142.
- Eguiguren, M.M. (2011). *Sujeto migrante, crisis y tutela estatal. Construcción de la migración y modos de intervención del Estado ecuatoriano*. Quito: ABYA-YALA & FLACSO-Ecuador, 2011, 179p.
- Eguiguren, M.M. y Araujo, L. (2009). “La gestión de la migración en los países andinos: entre la securitización y los vínculos diaspóricos” (Dossier central). *Andina migrante*, Quito. FLACSO sede Ecuador. Programa de Sociología, Sistema de Información sobre Migraciones Andinas, (no.3, abril 2009): pp. 2–10.
- Góngora-Mera, M., G. Herrera y Muller C. (2014). “The Frontiers of Universal Citizenship: Transnational Social Spaces and the Legal Status of Migrants in Ecuador.” Working Paper, N. 71. *Desigualdades.net Program*, Institute of Latin American Studies, University of Berlin. Germany.

- Hayes, M. (2015). "Moving south: The economic motives and structural context of North America's emigrants in Cuenca, Ecuador". *Mobilities* 10(2), 267–284
- Herrera Ríos, W. (2016). *S'emparrer des absents: La construction du Secretariat National du Migrant de l'Équateur (2007–2013)* [Tesis doctoral. Université Paris I Pantheon Sorbonne]. Ppg.665.
- Herrera. (ed.). (2014). *El vínculo entre migración y desarrollo a debate*. Quito: FLACSO – UCL – ULG.
- Herrera, G. (2019). From immigration to transit migration? Race and Gender Entanglements in New Migration to Ecuador, in Xóchitl Bada, Andreas Feldmann y Stephanie Schütze, (ed.) *New Migration Patterns in the Americas: Challenges for the 21st Century*. Palgrave, Migration and Citizenship series.
- Herrera, G. (2019). Precariedad laboral y construcción social de la "ilegalidad": familias indígenas ecuatorianas en Nueva York. *Revista Migraciones Internacionales* 10 (19). Colegio de la Frontera Norte, México.
- Herrera, G., Moncayo, M.I. y Escobar A. (2012). *Perfil migratorio del Ecuador*. Buenos Aires: OIM.
- Herrera, G., y Moncayo M.I. (2019). "Entre políticas nacionales y experiencias transnacionales. El retorno migratorio a Ecuador", en Liliana Rivera Sánchez, *¿Volver a casa? Migrantes de retorno en América Latina. Debates, tendencias y experiencias divergentes*. Ciudad de México: COLMEX.
- Herrera, G. y Cabezas, G. (2019). Ecuador: de la recepción a la disuasión. Políticas migratorias hacia la migración venezolana. En Gandini, L.; Lozano–Ascencio, F. y Prieto, V. *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y seguridad jurídica en ciudades latinoamericanas*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.
- Herrera, G. y Berg, U. (2019). "Migration Crises" and Humanitarianism in Latin America: The Case of Ecuador". In Sorensen N. and Plumbech, S. (eds). *Global Perspectives on Humanitarianism*. Copenhagen: DIIS.
- Iglesias, J. et al. (2015). La población de origen ecuatoriano en España. Características, necesidades y expectativas en tiempo de crisis. España: Embajada del Ecuador.
- Jockish, B. (2014). "Ecuador: From Mass Emigration to Return Migration? Migration Policy Institute, November. <https://www.migrationpolicy.org/article/ecuador-mass-emigration-return-migration>.
- Kyle, D. (2000). *Transnational peasants: Migrations, networks, and ethnicity in Andean Ecuador*. Baltimore: JHU Press.
- Margueritis, A. (2011). "Todos somos migrantes (We are all migrants). The Paradoxes of Innovative State–Led Transnationalism in Ecuador" *International Political Sociology*, Vol. 5, No. 2, pp. 198–217.
- Martínez, C. (2010). "Una mirada a la migración ecuatoriana en Chile". *Revista AFESE*. No.54. Pp. 222–237.
- Ministerio del Lavoro e delle Politiche Sociali (2018). *Rapporto della Comunità Ecuatoriana in Italia. Executive Summary*, Pp– 1–7. https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&ei=Fnm-X8GMB-8yZwbkPq5qYkAM&q=Ministero+del+Lavoro+e+delle+Politiche+Sociali%2C+2018%29+ecuatoriani&oq=Ministero+del+Lavoro+e+delle+Politiche+Sociali%2C+2018%29+ecuatoriani&gs_lcp=CgZwc3ktYWIQAzoGCAAQFhAeOgcII-RAKEKABUP4TWLcqYP0taAJwAHgBgAGnA4gBh-BuSAQkwLjMuNi4zLjGYAQCgAQGqAQQnd3Mtd-2l6wAEB&scient=psy-ab&ved=0ahUKEwjB74aZ-gp7tAhXMTDABHSSNBjIQ4dUDCAw&uact=5
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2018). *Marco de cooperación internacional para la respuesta nacional a las personas venezolanas en situación de movilidad humana en Ecuador*. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/12/marco_cooperacion_internacional.pdf.

- Moncayo, M.I. (2011). “El plan “bienvenid@s a casa”: estudio sobre la experiencia del fondo “El cucayo”. *Serie: Avances de Investigación*. No.51. Madrid: Fundación Carolina.
- Observatorio Social de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (ODNA) (2008). *Niñez y Migración en el cantón Cañar*. Quito: Fundación Observatorio Social del Ecuador, FLACSO–Ecuador, SENAMI, Municipio del Cantón Cañar.
- Ortega, C. y Ospina. (2013). *No se puede ser refugiado toda la vida*. Quito: FLACSO–ACNUR.
- Pribilsky, J. (2007). *La chulla vida: gender, migration, and the family in Andean Ecuador and New York City*. Syracuse: Syracuse University Press.
- Ramírez, F. y Ramírez, J. P. (2005) *La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*. Centro de Investigaciones CIUDAD, Quito, Ecuador.
- Ramírez, J., Ceja, I., Coloma, S. y Arteaga, R. (2017). *Ha, Usted viene por la visa Mercosur”: Migración, integración y refugio en Ecuador*. Quito: CELAG.
- Ramírez, J. (2018). De la era de la migración al siglo de la seguridad: el surgimiento de “políticas de control con rostro (in)humano” *Revista Urvio*. 23:10–28. FLACSO Ecuador. Quito.
- Ruiz M.C., y Álvarez, S. (2019). “Excluir para proteger: la “guerra” contra la trata de personas y el tráfico de migrantes y las nuevas lógicas de control migratorio en Ecuador. *Revista Estudios Sociológicos de El Colegio de México*. 37(111):689–725. México.
- Reyes, K.V. (2014). “Rol del Estado ecuatoriano en defensa de los migrantes: caso de demanda a la Corte de Estrasburgo por Ley Hipotecaria española. [Tesis previa obtención del título de Abogado de los tribunales y juzgados de la República del Ecuador. Universidad de las Américas. UDLA].
- Salmón, M. (2017). Tránsitos migratorios irregulizados en América Latina. *Dossier Boletín Andina Migrante*, No 21. Quito: FLACSO Ecuador.
- Stone–Cadena, V. & Álvarez Velasco, S. (2019). Historicizing Mobility: Coyoterismo in the Indigenous Ecuadorian Migration Industry. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 676(1), 194–211.
- Vera, M.P. (2013). *Más vale pájaro en mano: crisis bancaria, ahorro y clases medias* Quito: FLACSO Ecuador.

CAPÍTULO 2

La Argentina como crisol de Naciones: ¿Mito o Realidad? Un análisis a la luz de la experiencia venezolana (2015–2019)

Mercedes Botto y Laura Golbert
FLACSO Argentina–CONICET¹

Nos, los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino: invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia: ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución, para la Nación Argentina.

Preámbulo de la Constitución Argentina. 1853

Introducción

En el año 2015 hubo un cambio en la matriz migratoria argentina: por primera vez, ciudadanos y ciudadanas venezolanas arribaron en gran número a la Argentina con el objetivo de instalarse como migrantes. Si bien son pocos en relación con los migrantes de países limítrofes, como Paraguay y Bolivia, la migración venezolana ha venido creciendo de manera geométrica. Según los informes brindados por la Dirección Nacional de Migraciones, las personas migrantes de origen venezolano pasaron de un total de 10,000 en 2010 a 135,600 en el 2018, aumento que se ha visto interrumpido por el cierre de fronteras debido a la pandemia.

En su gran mayoría son profesionales o universitarios que, empujados por la grave crisis económica y política en su país de origen, dejan atrás familia y trabajos buscando nuevos horizontes (Pacecca y Liguori, 2019). Lo llamativo de esta decisión es que elijan un país con crisis económicas recurrentes, alta inflación y crecientes índices de desempleo y precariedad laboral. Teniendo en cuenta este escenario económico cabe preguntarse acerca del atractivo que tiene la Argentina para las migraciones actuales. ¿Por qué eligen este país como destino?

¿Cuáles son sus expectativas en el mediano y largo plazo?

Dado el corto período de tiempo transcurrido desde su llegada y la dificultad de encarar un trabajo de campo en contexto de pandemia, se buscará responder a estas interrogantes a través de un análisis histórico comparado, en el que se identifiquen semejanzas y diferencias con oleadas migratorias que precedieron a la venezolana. En este sentido, se recurrirá a evidencia y datos recogidos de fuentes secundarias, como informes, publicaciones y documentos oficiales sobre el tema.

Esta estrategia metodológica es posible porque la Argentina, desde su conformación como Nación, ha sido elegida como país de destino por distintos tipos de migrantes tanto provenientes de ultramar como de países vecinos y de la región. Los migrantes europeos, fundamentalmente españoles e italianos, comenzaron a llegar al país a finales del siglo XIX. En poco menos de cincuenta años, dada su masividad, lograron duplicar a la población originaria. Los acontecimientos sucedidos en Europa durante la década de los años treinta detienen este alud migratorio.

¹ Las autoras agradecen la colaboración de Magdalena Jousset y Berenice Conde.

Los europeos no fueron los únicos en llegar a la Argentina en años tan lejanos. También lo hicieron muchos habitantes de los países vecinos. El censo de 1869 señala que el 2,4% de la población total de la Argentina, 41.000 personas, provenía de los países linderos. Esta migración ha sido permanente hasta la fecha y sorprendentemente su participación en el total de la población no se modificó. Años más tarde –desde mediados de los setenta y hasta los noventa– llegaron al país migraciones provenientes de los países asiáticos. La condición socioeconómica de la mayoría de ellas era bien diferente a la de los dos grupos migrantes señalados anteriormente.

En cuanto a las razones que explican el interés o atractivo de la Argentina como país de destino, la literatura especializada reconoce al menos dos miradas distintas y aparentemente contrarias entre sí. La primera pone el acento en el perfil inclusivo y garantista de sus normativas constitucionales y sus políticas migratorias, sin dejar de advertir sobre la existencia de gobiernos *de facto* que restringieron su aplicación temporalmente a través de normativas o prácticas excluyentes y discriminatorias (Gurrieri, 2016; Moreno, 2016; Novick, 2012; Chiarello, 2011; Domenech, 2005; Nejamkis, 2016; Nicolao, 2020; entre otros). Una segunda perspectiva focaliza su mirada sobre la condición de clase y las expectativas de progreso social de los migrantes aun en contextos económicos desfavorables (Benencia, 2004; Maguid, 2011).

Desde nuestra perspectiva, en la elección del lugar de destino inciden, en mayor o menor medida, ambas variables y agregamos una tercera dimensión: la infraestructura y capacidades del Estado de bienestar, que se ha ido consolidando en el tiempo y que garantiza el acceso efectivo a los servicios de salud y educación, así como a los bienes culturales.

El trabajo está dividido en cuatro secciones de acuerdo con las distintas oleadas migratorias, según su país de origen. En cada una de ellas se caracterizan las tres variables que se consideran de importancia a la hora de explicar las motivaciones: las características sociodemográficas de la población migrante en el

país de origen; la normativa y políticas migratorias del país de destino y las formas/modalidades de inserción social/laboral a través de la infraestructura disponible. En el cuarto apartado, se caracteriza la actual migración venezolana identificando los puntos de continuidad y ruptura con el pasado.

La migración europea

Hacia fines del siglo XIX la Argentina junto a Estados Unidos fueron los principales destinos elegidos por los europeos que abandonaron sus países por falta de tierra, pan y trabajo. Si bien Estados Unidos encabezó la lista de sus preferencias, fue en la Argentina donde esta población tuvo mayor peso e influencia en relación con la población nativa. Según datos de la Dirección Nacional de Migraciones (en adelante DNM), entre los años 1871 y 1930 se instalaron 3.325.710 migrantes en una sociedad que solo contaba con 1.700.000 habitantes (Gurrieri, 2016).² Gracias al aporte de estos migrantes, hacia mediados de 1914, la población argentina ya superaría las 7.880.300 personas.

Una nota distintiva de la migración europea en la Argentina es la fuerte influencia italiana. De la totalidad de los inmigrantes llegados de ultramar en este periodo, el 50% eran italianos y un 30% eran españoles. El 20% restante provenía de otros países europeos entre los cuales los más numerosos eran polacos, a los que seguían rusos, franceses y alemanes (Benencia, 2004).

Esta migración masiva no fue espontánea ni generada tan solo por las necesidades individuales de los migrantes. Hubo de parte del Estado argentino una fuerte decisión de promoverla poniendo en marcha políticas activas que facilitaron el ingreso y la integración de los nuevos pobladores. Como marco general de este consenso societal se puede citar la Constitución Nacional del año 1853, que incorpora dos ejes ideológicos que orientarán los lineamientos de la política migratoria por largas generaciones y que solo será modificada parcialmente en el siglo XXI. El primero (art. 20) se refiere a la decisión de otorgar a los migrantes los mismos derechos civiles

2 El número de ingresos es aún mayor. De acuerdo con Moreno (2016), entre 1880 y 1930 llegaron al país casi seis millones de personas, sin embargo, no todos ellos se quedaron: casi dos millones ochocientos regresaron a sus países de origen o se trasladaron a terceros destinos.

que a un ciudadano local. El segundo (Artículo 25) introduce una nota sobre la “calidad” de la migración que se busca promover, priorizando entre todas las nacionalidades y etnias, la asociada a lo europeo (Cook, 2005 citado por Nejamkis, 2016).

En los años ochenta del siglo XIX, la migración masiva se constituyó en uno de los tres pilares sobre los que las elites gobernantes pensaron y construyeron un país moderno y abierto al mundo. Los otros dos pilares fueron la educación universal y obligatoria, y la importación de capitales y desarrollo de formas de producción modernas (Benencia, 2004). En esta dirección, se sancionó la Ley de Inmigración y Colonización (Nº 817 del año 1876) conocida como Ley Avellaneda. En ella se definía al perfil del migrante como “todo extranjero, jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor que siendo menor de 60 años y acreditando su moralidad y aptitudes, llegase a la república para establecerse en ella” (Artículo 12, Capítulo 5). En el Artículo 45 se establecían una serie de facilidades para promover su llegada: “los inmigrantes tendrán derecho a ser alojados y mantenidos convenientemente a expensas de la Nación, durante los cinco días siguientes a su desembarco”.

Si bien esta ley atrajo a muchas personas migrantes, no lo hizo de manera abierta e igualitaria. En sintonía con la Constitución, se favoreció el ingreso de migrantes de origen europeo con respecto a otras nacionalidades y etnias; pero con el tiempo se rechazó a aquellos (europeos o no) que tuvieran algún antecedente político por peligrosos e indeseables por su ideología. Para ello, como señala Devoto (2010), el gobierno de turno recurrió a mecanismos informales como las prácticas y procedimientos discriminatorios, por parte de los agentes aduaneros y funcionarios y/o reglamentaciones y normativas específicas que se fueron sumando en el tiempo. Entre estas últimas, las más importantes fueron la Ley de Residencia de Extranjeros (Ley 4144 del año 1902) que dio amplias facultades a los ejecutivos para decidir a quién otorgar la residencia, y el Decreto 8.970 de 1938 que por primera vez exige un “permiso previo” para otorgar el libre desembarco. La ley también autorizaba a expulsar a extranjeros

“cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público”.

En esta primera oleada, el Estado nacional fue un actor clave no solo para promover la llegada de los migrantes sino también para asegurar su integración a la nueva sociedad de acogida. Para ello, la Generación del Ochenta estableció nuevas instituciones como la educación pública, el servicio militar y el voto universal. También proveyó la infraestructura, bienes y servicios necesarios para hacerlas efectivas y obligatorias. Como bien afirma Domenech (2005), no se trataba solamente de una respuesta jurídica a una necesidad, sino también de un dispositivo cultural para “argentinar” a los migrantes.

Entre estos dispositivos la educación pública cumplió un papel fundamental. En 1884 se promulgó la ley (Ley 1420), estableciendo la obligatoriedad de la enseñanza primaria en todo el territorio nacional. Unos años más tarde, con la Ley Láinez (Ley 4874 del año 1905), el Poder Ejecutivo quedó facultado para instalar escuelas en todo el territorio nacional. A través de estas leyes, los gobiernos de la época, caracterizados por Botana (1977) como “orden conservador”, esperaban, por una parte, combatir el analfabetismo –que según el censo de 1869 alcanzaba al 78% de la población– y por la otra, promover la enseñanza del idioma castellano en la población en general y en los migrantes en particular. El manejo del idioma oficial constituirá un activo clave para poder alcanzar una mejor ubicación en el mercado laboral para los recién llegados (Golbert, 2010).

En cuanto a la inserción laboral, las promesas de la generación del ochenta no se cumplieron en su totalidad. Si bien su propósito inicial fue el de atraer migrantes de origen campesino para poblar el país y modernizar la agricultura, la promesa de adjudicación gratuita de tierras fiscales para aquellos que contaran con conocimiento en las nuevas tecnologías –tal como establecía la Ley de Inmigración y Colonización (Ley 817 del año 1876)– no se llevó a la práctica. Las nuevas tierras fiscales usurpadas a los pueblos originarios terminaron en

manos de familias tradicionales y de los militares que llevaron adelante la conquista del desierto (Moreno, 2016). La mayoría de los migrantes terminaron concentrándose en las urbes del litoral en donde la actividad portuaria y la construcción de infraestructura del país demandaban mano de obra.

De esta manera, se inició un proceso de urbanización veloz y caótica que terminó concentrando en solo cinco centros urbanos más de la mitad de la población nacional. El crecimiento urbano y el desarrollo de las industrias y el comercio permitieron el ascenso social para el conjunto de la población incluyendo los migrantes. En Estructura Social de la Argentina, Germani muestra cómo entre los años 1914 y 1947, la clase popular, conformada en buena medida por migrantes, logra ascender en la estructura social a un ritmo más acelerado que el crecimiento vegetativo: al final de ese periodo ya se ubican como empleados, profesionales e incluso patrones (Germani, 1962, p. 221). De acuerdo con su lectura de este proceso, dejan de formar parte de los sectores populares para pasar a engrosar las clases medias.

La distribución territorial de los migrantes no fue aleatoria. La mayoría de los italianos y españoles eligieron la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, donde llegó a concentrarse entre el 40 y el 50% del total de la población extranjera. Una proporción análoga se distribuyó en el resto de las portuarias, como Rosario, Santa Fe y Córdoba. El resto de las comunidades venidas de ultramar –polacos, rusos, alemanes, franceses, ingleses, suizos, daneses, sirios, libaneses y armenios– tuvieron una presencia significativa en algunas provincias o territorios como Misiones, Chaco, Formosa, la Pampa y Patagonia en donde se dedicaron a la explotación de productos regionales, como el cultivo de la vid o la producción azucarera. Por su parte, los migrantes judíos, gracias a un programa de colonización organizado por la Fundación Internacional del barón Maurice de Hirsch, se localizaron en zonas rurales de las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe y la Pampa.

Esta política de “puertas abiertas” y de integración exitosa fue posible porque entre los años 1880

y 1930, la Argentina atravesaba un proceso de expansión y transformación económica, basado en la producción y exportación agrícola. En función de este modelo de desarrollo se construyeron 20 mil km de vías férreas, habilitando el avance de la frontera agrícola en la que cerca de 60 millones de hectáreas –40 millones en el área pampeana– se incorporaron a la producción.

La bonanza económica no inhibió el conflicto social desencadenado fundamentalmente por dos razones: la escasez de vivienda y las malas condiciones laborales en las grandes urbes, por un lado; y la organización sindical que comenzaba a surgir al calor de ideologías anarquistas y/o socialistas de algunos migrantes, por el otro. Los gremios organizados más tempranamente fueron los de los trabajadores cuyas actividades eran clave para la economía agroexportadora, como los ferroviarios, portuarios y de los frigoríficos. En estas ramas los extranjeros, que llegaban al país con ideas socialistas, anarquistas o del nacionalismo católico, tuvieron una activa participación.

Las severas medidas aplicadas por el gobierno para acallar la protesta social, como la Ley de Residencia, referida anteriormente, no fueron suficientes. Reconociendo que la represión no era una metodología eficiente para mantener el orden social frente a los cada vez más violentos reclamos de los trabajadores, la elite gobernante presentó una serie de propuestas legislativas para mejorar las condiciones laborales que fueron apoyadas por diputados y senadores de distinta extracción política. En esos años se crearon organismos públicos como la Comisión Nacional de Casas Baratas, las primeras cajas de jubilación, la Dirección Nacional de Trabajo y el Departamento Nacional de Higiene. En el caso de los servicios de salud, como señala Golbert (2013), a medida que los inmigrantes iban construyendo sus propias mutualidades, la oferta de hospitales públicos y/o de colectividades migrantes se multiplicó. También la política cultural fue intensa en estos años: en 1908, las elites gobernantes reabren las puertas del Teatro Colón que años antes había sufrido un incendio. Como contracara, las colectividades migrantes fundan sus propios centros

culturales, como es el caso del Teatro Roma en Avellaneda.

Esta primera oleada se verá interrumpida con la crisis del 30 y la posterior guerra mundial. Entre 1932 y 1936 la inmigración de ultramar fue baja y recién se recupera en el año 1937, con solo 41.000 arribos (Moreno, 2016). Cifra muy por debajo de la registrada en el pasado y que, además seguiría perdiendo fuerza a medida que Europa se reconstruía y se integraba como región.

La migración de los países limítrofes

La Argentina no solo ha sido receptora de migrantes de ultramar. Ya el primer censo que se realizó en el país en 1869 registraba la presencia de 41.360 personas provenientes de los países limítrofes, el 2,4% de la población total. Desde entonces ese porcentaje se ha mantenido más o menos constante: el censo de 2010 habla de un 3,1% de la población total.

Distintas razones explican este movimiento constante de migrantes limítrofes hacia la Argentina. Además de la falta de trabajo o prosperidad económica en su país de origen, Benencia (2004) agrega otras cuestiones que se relacionan con la proximidad geográfica que une a los países de origen y destino que reducen los costos y amplían facilidades de traslado; la dinámica de las redes migratorias que fue ganando un importante protagonismo a lo largo de los años; la permeabilidad de las fronteras argentinas y los innumerables puntos de acceso oficiales y no oficiales para ingresar al territorio nacional; la proximidad cultural y el idioma común, entre otros. A estas razones se debe agregar el atractivo de un mercado laboral que, dada la escasez relativa de la mano de obra local, demandaba personas trabajadoras de otras latitudes.

A fines del siglo XIX y a comienzos del siguiente, esta primera ola de migrantes de los países limítrofes se estableció en las provincias cercanas a su país, incorporándose como mano de obra en las economías regionales, en trabajos temporarios vinculados a la plantación, cosecha y acopio

de la producción de la agroindustria azucarera del noroeste, en las provincias de Salta y Jujuy. Posteriormente, la demanda se amplió numérica y territorialmente hacia el área cuyana, para la cosecha de la vid en las provincias de Mendoza y la Rioja.³ Las diferentes temporadas de recolección de cultivos permitieron que la contratación de mano de obra se hiciera extensiva a gran parte del año, al mismo tiempo que la demanda de trabajadores no calificados como mano de obra en actividades urbanas permitía completar el ciclo laboral de esta población de inmigrantes (Benencia, 2004; Maguid, 2011).

Pero cuando en la década de los años treinta la economía argentina comienza a cambiar, también lo hace el destino de la mayoría de los migrantes de los países limítrofes. En efecto, con el cierre del comercio internacional, consecuencia del *crack* financiero de 1929, el modelo agroexportador perdió su soporte fundamental. Es así que los gobernantes argentinos se vieron obligados a iniciar un modelo industrialista por sustitución de importaciones y a activar el consumo interno.

En este nuevo modelo de desarrollo económico el Estado ocupará un papel central, asegurando no solo la producción sino también el consumo. Para lo primero el gobierno peronista (1946–55) creó y consolidó las bases para la industria petroquímica y siderúrgica a través de empresas como Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), Direcciones Militares e institutos de innovación tecnológica como la Comisión Nacional de Energía Atómica (CONEA). Para activar el consumo interno, se promovió una distribución más equitativa de los dividendos. Entre los años 1945 y 1949, como demuestran Gerchunoff y Antúnez (2002), las tasas de desempleo eran muy bajas; los salarios reales habían aumentado un 62%; y la participación de los trabajadores en la distribución del ingreso nacional alcanzó un 53%.

Paralelamente al desarrollo de la economía, hubo un notable crecimiento de los sindicatos y de las instituciones del Estado de bienestar. Desde comienzos de la década del 40 y hasta el golpe de 1976 se amplió la cobertura de la seguridad social

3 La palabra "vid" se refiere a uvas para elaborar vinos.

y se otorgaron nuevos beneficios, como el aguinaldo y las vacaciones pagas. También se crearon nuevas obras sociales manejadas por los sindicatos, que no solo ofrecían cobertura de salud sino también otros beneficios como turismo social; se aprobó la ley de asignaciones familiares; se creó el Instituto Nacional de Jubilados y Pensionados y el Fondo Nacional de Vivienda. En cuanto a la actividad cultural, se estableció el acceso gratuito a universidades públicas de alto nivel académico.

La migración acompañó este crecimiento. Entre los años 1935 y 1946, la migración neta hacia Argentina durante el período 1935/46 alcanzó una tasa de crecimiento del 13,2% anual (Rechini de Lattes y Lattes, 1969). Gran parte de ellos venían de países limítrofes con economías menos desarrolladas, como Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay. Se sentían atraídos por los altos niveles de vida de la Argentina y las expectativas de mejores trabajos y salarios. El ingreso de los migrantes limítrofes que caracterizó esta etapa fue desordenado y una buena parte de ellos lo hizo sin cumplir con los trámites de regulación y legalidad.

Para regularizar y favorecer la llegada de nuevos migrantes, el gobierno peronista introdujo dos importantes cambios en la normativa vigente. La primera fue una ley de amnistía sancionada en 1949 que, tras varias prórrogas, concluyó su vigencia en el año 1951. Si bien esta amnistía estuvo inicialmente destinada, como señala Pérez Vichich (1988), a regularizar la situación de inmigrantes ilegales e indocumentados de origen europeo que habían ingresado de manera clandestina en la posguerra, sus beneficios se extendieron a los migrantes de países vecinos y latinoamericanos no limítrofes.

El segundo cambio de importancia fue la reforma constitucional del año 1949 que amplió la ciudadanía migratoria a los derechos políticos. En su art. 31 disponía “que los que entraran al país sin violar las leyes gozarían de todos los derechos civiles de los argentinos, y también de los derechos políticos, luego de cinco años de haber obtenido la ciudadanía”. Sin embargo, esta nueva constitución mantenía el criterio

selectivo de las normativas anteriores, al señalar en su art. 17 que “el gobierno federal fomentará la inmigración europea”. Esta constitución se mantuvo vigente hasta que en el año 1955 un nuevo golpe militar derrocó al segundo gobierno de Perón.

Años más tarde, ya en la década del 60, como consecuencia de la caída de los precios de los productos regionales y de la mecanización de algunas de las actividades agrícolas, como la industria de la caña de azúcar, así como el crecimiento de la producción industrial, se produce un cambio de importancia en el patrón de inserción de los migrantes. La fuerza de trabajo migrante se desplaza hacia las urbes⁴ en donde encuentra nuevas oportunidades de trabajo y un mayor nivel de consumo. Es allí donde, en definitiva, se encontraban la mayor parte de las industrias, las escuelas y hospitales, lo que aseguraba el acceso efectivo al trabajo, educación y salud. Sin embargo, estas ciudades no garantizaban el acceso a una vivienda digna. El resultado de esta migración interna acelerada y sin planificación urbana ni infraestructura, y sin acceso a la vivienda, es el surgimiento de las villas de emergencia o villas miserias, que se ubican en espacios públicos de las grandes ciudades. Hacia finales de los años setenta, las villas de emergencia en la Ciudad de Buenos Aires eran numerosas y sus pobladores llegaban fundamentalmente, a través de sus redes familiares y sociales.

Esta primera oleada de migrantes limítrofes se vio interrumpida y diezmada con el golpe militar de 1976. No se trató solo de una interrupción más en la sucesión de golpes que atravesaron la historia argentina del siglo XX. El así llamado Proceso de Reorganización Nacional (1976–83) tenía pretensiones fundacionales que quedaron reflejadas no solo en la violencia y la represión política inusitada, sino también en la transformación que operaron en la estructura productiva del país, reprimarizando la producción y desregulando la economía.

En términos de la regularización migratoria, el objetivo de este gobierno fue restringir la entrada de migrantes limítrofes y desalentar su

4 Las instalaciones industriales se ubicaron mayoritariamente en las provincias de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires.

permanencia. Para ello la junta sancionó una ley–decreto, conocida como ley Videla, que instauró un paradigma de securitización regulatoria que violaba diversos derechos establecidos en la Constitución Nacional (Nejamsky, 2018). En su articulado, la Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración (N° 22.439 del Poder Ejecutivo Nacional, PEN, del año 1981) establecía la ilegalidad por ingreso o por permanencia, dejando a los migrantes indocumentados sujetos a la detención y expulsión por acción directa de la DNM, y sin posibilidad de representación legal ante la justicia. Por otra parte, se habilitaba a la DNM a realizar inspecciones y allanamientos sin orden judicial en domicilios. Finalmente, se vulneraba el derecho a la educación, a la salud, al trabajo, poniendo requisitos de contratación muy difíciles de cumplir e impidiendo a los inmigrantes indocumentados el acceso a los servicios de salud, educación y justicia. A la vez, exigía a los funcionarios responsables en cada ámbito (efectores de salud, educación) denunciar la situación ante las autoridades (Courtis y Pacecca, 2008).

Para promover la repatriación, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires recurrió al plan de erradicación de villas de emergencia, que constaba de tres fases: congelamiento, desaliento y erradicación de las villas con topadoras (Cravino 2017). Si bien no se trató de una política dirigida estrictamente a los migrantes, el Gobierno argentino, sacó provecho y promovió, junto a sus contrapartes en Paraguay y Bolivia, la vuelta al país de origen.⁵ En total se registraron 1.319 familias regresadas, de las cuales 512 familias fueron retornadas a Bolivia y 807 a Paraguay. Esto representa un total de 2.656 personas. De todos modos, esta cifra resulta baja si se parte del hecho de que en esas villas vivían más de 200.000 personas. Muchos de los jóvenes que fueron expulsados regresaron al país y con ayuda de la pastoral villera de la Iglesia católica, volvieron a construir nuevos barrios en el conurbano y zonas alejadas de la capital.

Una segunda oleada de migrantes limítrofes se inicia en los años noventa. Dos características la diferencian de la anterior. La primera, la incorporación de Perú como país de procedencia, lo que nos lleva a reemplazar el calificativo de limítrofe por regional. En solo diez años la población peruana quintuplicó su presencia en el país, pasando de 90.000 personas en el año 2001 a 160.000 en el año 2010. La segunda es el incremento de la población paraguaya y boliviana, que mantuvo el orden de prioridades. De acuerdo con el censo del 2010, la boliviana y la paraguaya siguen siendo las comunidades más numerosas de la migración regional, con 45.000 y 550.000 habitantes, respectivamente.

Este renovado interés por la Argentina no debe entenderse, como ocurriera en los años 40, solo por la prosperidad y la expectativa de inclusión de largo plazo. Algunos autores (Maguid, 2011) le dan importancia al efecto de la sobrevaluación de la moneda local (peso/dólar), que les permite generar mayores ahorros y enviar remesas a sus países de origen. Cerruti y Parrado (2007) concuerdan en la importancia que tuvo la sobrevaluación del peso argentino como incentivo poderoso para muchos migrantes. De acuerdo con estos autores, el notable aumento en el poder adquisitivo que representaron las remesas y los ahorros generados en Argentina ayudan a comprender por qué la inmigración desde Paraguay siguió creciendo incluso cuando la tasa de desempleo en Argentina llegaba a niveles récord (Cerruti y Parrado, 2007).

En cuanto a su inserción social y laboral, la mayoría de estos nuevos migrantes regionales se concentraron en la llamada gran área metropolitana de Buenos Aires (AMBA) –que reúne al primer y segundo cinturón de la provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires– y que crece a un promedio anual del 3,2% (Lattes y Recchini de Lattes, 1992). En cuanto a su inserción laboral, la mayoría de ellos se emplea en el sector de la construcción y de servicio doméstico; o bien generan emprendimientos cuentapropistas, sobre todo la comunidad boliviana, para la producción de verduras y hortalizas.

5 Las comunidades migrantes se localizaron en determinados asentamientos según su origen, ya que el ingreso se gestionaba a través de redes y contactos: los bolivianos se concentraron en las villas N°1–11–14, 3, 31, 20, 6, 19 mientras que los paraguayos se ubicaron en las villas N° 8, la 15, 21–24, NHT Cruz, Avenida del Trabajo, Zavaleta, Crovara y San Petersburgo (informe elaborado en 1980 por la Comisión Municipal de la Vivienda).

La migración asiática

Simultáneamente con los migrantes peruanos en los años noventa, llega al país una nueva oleada de ultramar compuesta por coreanos y chinos/taiwaneses. La presencia de asiáticos no era novedosa, ya que existían dos antecedentes: El primero representado por un grupo reducido de familias japonesas que, en el periodo de posguerra, se instalaron en la provincia de Buenos Aires y se dedicaron al cultivo de champiñones; el segundo, ligado a los coreanos que llegaron a la Argentina en los años sesenta atraídos por las facilidades que les otorgaba el gobierno a cambio de poblar la Patagonia y promover el desarrollo regional.

La llegada de los migrantes asiáticos de manera masiva es escalonada. Los primeros fueron los coreanos (del sur) que hacia 1996 se constituyeron en la segunda comunidad coreana de América Latina con más de 50.000 personas. Sin embargo, entre los años 1997 y 2002 casi la mitad de ellos migraron a nuevos destinos. Por su parte, los taiwaneses comenzaron a llegar hacia mediados de los años ochenta, y a partir del siglo XXI, se suma la población que llega de las provincias costeras de la China. En el 2010, la comunidad china (taiwaneses incluidos) alcanzaba las 60.000 personas y hoy constituyen la quinta comunidad migrante en el país, después de los paraguayos, bolivianos, peruanos y chilenos.

Las razones que explican la decisión de abandonar sus países de origen en búsqueda de mejores destinos donde asentarse fue cambiando con el tiempo y dependió en gran medida de la situación personal y social que vivían en sus países de procedencia. Una nota de color que distingue a esta oleada de las anteriores, es el peso que adquieren las motivaciones políticas, como la sensación de inseguridad y amenaza ideológica, en contextos regionales altamente conflictivos. En todos estos casos, las familias que migran no lo hacen por la falta de pan y/o trabajo; por el contrario, en su gran mayoría, pertenecen a clases medias con estudio y profesión, que vienen con capital propio para invertir en el país de destino y hacer negocios.

Los motivos son más bien contextuales: las familias coreanas huyen de un país moderno e industrializado, pero con una economía en recesión; las familias taiwanesas emigran por temor a una guerra con China; y las familias de la región costera de China lo hacen porque se sienten excluidos del *boom* económico y aprovechan la flexibilización del gobierno en materia migratoria, para buscar destinos con más oportunidades de prosperidad (Bogado Bordazar, 2015).

Dos explicaciones aparecen como plausibles en lo que se refiere a las razones del porqué eligen a la Argentina, un destino tan lejano, entre tantas otras opciones. La primera está vinculada con la política migratoria que encara el gobierno con respecto a la emigración asiática. Hacia mediados de los años ochenta, la Argentina atravesaba un proceso de transición desde un régimen autoritario hacia una democracia. El Gobierno de Alfonsín (1983–89) significó un quiebre con el pasado, sobre todo en áreas vinculadas con la economía y las fuerzas armadas. Sin embargo, no modificó la política migratoria ni derogó la Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración (Ley 22439 del PEN).

Los gobiernos que lo sucedieron no sólo no derogaron esta ley, sino que reforzaron algunos de sus aspectos, como el vinculado a los requisitos de entrada, justificándose en la crítica situación económica que estaba atravesando el país (Nejamkis, 2016). Bajo este marco normativo, se firma el Acto de Procedimiento de 1985 con el Gobierno de Corea. Esta acta creó un nuevo tipo de migrante –llamado “*investment migration*”– que, a cambio del depósito de 30 mil dólares en el Banco de la Nación Argentina, otorgaba la residencia permanente al migrante y su familia. Este mecanismo o incentivo jugó un papel clave para la promoción de migrantes asiáticos a la Argentina (Jihye, 2020).

Dos años más tarde, al reglamento de la Ley de Migraciones (Decreto 1434 de 1987), el gobierno incorporó esta práctica en una norma general que establecía tres sub-categorías para el ingreso de personas al país: la de “trabajador calificado”; la de “migrante con capital”, y las relacionadas con la

reagrupación familiar de nacionales o extranjeros. En la misma línea, el Gobierno de Menem, sacó el segundo Decreto reglamentario (Decreto 1023/94), que establecía nuevos criterios y procedimientos para la regularización: en ella sobresale la nueva subcategoría de ingreso para “trabajadores en relación de dependencia”, que obligaba a los trabajadores a presentar un contrato de trabajo formalizado en escritura pública (no exigido en la contratación de los nacionales) y documentación de la empresa contratante, lo que resultaba fuertemente discriminatorio para aquellos trabajadores bajo contratación informal, situación en la que se encontraba la mayoría de los migrantes limítrofes (Nejamkis, 2016).

Con excepción de los migrantes japoneses que llegaron en la posguerra, todas las oleadas que los sucedieron terminaron desplazándose hacia las urbes, en especial a la Ciudad de Buenos Aires, donde contaban con infraestructura y redes familiares (véase Cuadro 2 y 3). La existencia de redes personales y familiares es un dato clave: no solo los ayudaba a establecerse en un país donde no hablaban el idioma, a vivir en su propia comunidad religiosa y cultural, con escuelas e iglesias propias sino, sobre todo, les permitía formarse profesionalmente y capacitarse en sus propias redes de comercialización.

En cuanto a las modalidades de inserción laboral, existen diferencias claras en términos de especialización, que se vinculan con sus culturas y países de origen. La migración coreana se especializó en la industria textil, que hoy emplea al 80% de su población. De acuerdo con Jihye (2020) se trata de un desarrollo exitoso de autogestión y cuentapropismo que llevó más de cincuenta años y que atravesó por al menos tres etapas. En los primeros años fueron las mujeres las que se incorporaron al sector, como tejedoras y costureras; con posterioridad se sumaron los hombres. Hacia mediados de los años ochenta, los coreanos lideraban el segmento de la industria mediana textil, desempeñándose como empresarios de pequeñas pymes con empleados mal pagados de origen boliviano y peruano. Hacia finales de los años 90, los coreanos se desplazan del barrio de

Once hacia el barrio de Avellaneda, unificando en esa zona no solo el comercio minorista y mayorista sino también el segmento de la producción y comercialización.

Por su parte, los chinos se dedicaron a la actividad gastronómica, con comercios (supermercados o restaurantes). Se encuentran dispersos en todos los barrios de la ciudad. Son atendidos por la propia familia u otros paisanos traídos especialmente para trabajar como empleados y suelen compartir la sección de verdulería con emprendedores bolivianos. En poco tiempo este sector creció rápidamente. En el año 2010 se contabilizaban cerca de 4.200 supermercados chinos en Buenos Aires –más de 2.200 en Capital Federal y 1.500 en la provincia– que representan un poco menos que el 50% del total de los supermercados del mismo tamaño en Argentina, que se estiman en una cifra cercana a los 10.000. La instalación en el rubro de la alimentación respondió, desde los inicios, al tipo de redes migratorias, a una búsqueda, planificación, toma de contacto y negociación con actores locales, previas a la instalación (Mera, 2016).

La crisis del 2001 provocó el éxodo de un número importante de coreanos, en su mayoría jóvenes profesionales, nacidos y educados en los mejores colegios y universidades públicas, que buscaban progresar económica y socialmente en países con mayor estabilidad y prosperidad. En términos de destino, sus preferencias fueron principalmente Canadá y Estados Unidos y en la región, hacia países como Chile y Brasil (Bogado Bordazar, 2015). Muchos de ellos se emplearon en empresas asiáticas, que compran insumos a empresas estadounidenses y contratan personal latino (Mera, 2012).

La migración venezolana

A partir del año 2010 se produce una novedad en la tradición migratoria de Argentina: la llegada de venezolanos que no vienen en calidad de turistas, como lo hacían hasta ese momento, sino para quedarse. Aun cuando su número está por debajo de la migración paraguaya, boliviana y peruana, crece de manera constante y geométrica. De acuerdo con las estadísticas nacionales pasaron de 10.000

personas en el 2010 a 135.600 en el 2018 (DNM, 2019).

La emigración venezolana también es una novedad para Venezuela que, junto con la Argentina, constituyeron durante largas décadas los principales destinos de acogida de la población regional. Sin embargo, con la llegada de Chávez al poder (2000–2012), esta situación se fue revirtiendo de manera progresiva hasta convertirse hoy en un país que enfrenta una crisis migratoria de envergadura: más de 4 millones de venezolanos están viviendo en el exterior (OIM, ACNUR, 2019).

Los estudiosos de este éxodo hablan de tres etapas bien diferenciadas en términos de sectores, motivaciones y destinos (Acosta, Blouin y Freier; 2019; Gandini, Lozano Ascencio y Prieto, 2019). La primera se inicia en 2002 cuando sectores de clase media y alta, por razones ideológicas o políticas emigran hacia países desarrollados de Europa y América del Norte. La segunda, ocurre entre los años 2012–2015 e involucra a toda la sociedad que emigra por las fronteras a destinos más cercanos para suplir la falta de trabajo, vivienda y/o seguridad que se vive en Venezuela como consecuencia de la ingobernabilidad generada por el presidente Maduro y los dos bloques económicos impuestos por Estados Unidos. La última etapa se inicia en el año 2016, con una crisis humanitaria en la que, a los problemas previos, se suma la falta de alimentos y medicamentos. Frente al éxodo por las fronteras y la falta de respuestas a nivel regional y global, los países vecinos comienzan a cerrar sus fronteras promoviendo las entradas irregulares y los desplazamientos hacia el sur (Botto, *en prensa*). Es allí cuando Chile y la Argentina se transforman por primera vez en su historia, aunque por distintos motivos, en destinos deseados.

La población venezolana que llega a la Argentina hasta el año 2019, pertenece a sectores medios de la sociedad, en su mayoría jóvenes, de entre 25 y 44 años, con altos niveles de formación (Pacecca y Liguori, 2019).⁶ Se trata de una población urbana con

poder adquisitivo y que, en tiempos de bonanza, no solo pudo costear su formación sino que muchos de ellos lograron acceder a cargos de responsabilidad en el ámbito público y privado (Rodríguez García, 2020). En la mayoría de los casos, se trata de personas que cuentan con vivienda propia; que nunca antes habían atravesado periodos de desempleo y que abandonan sus trabajos inmediatamente antes de migrar dejando a sus familias (padres, hijos, hermanos). En las entrevistas personales muchos de ellos mencionan problemas de inseguridad social y/o de persecución ideológica; pero, por lo general, se trata de un malestar contextual y de la necesidad de mejorar la calidad de vida y su proyección a futuro (Rodríguez García, 2020).

En cuanto a las motivaciones que explican la elección de la Argentina, es posible identificar al menos tres razones. La primera se refiere a la existencia de redes sociales y de conocimiento previo del lugar, ya que muchos de ellos habían estado en calidad de turistas y/o contaban con amigos y familiares que, al momento de llegar, les aseguraban vivienda. En cuanto a las redes, su proceso de institucionalización ha sido creciente y progresivo. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) existen hoy dos asociaciones de ayuda mutua, otras dos vinculadas a actividades profesionales y dos que articulan a mujeres venezolanas. Ellas ocupan un papel clave en la interlocución con los organismos públicos y privados: son las que elevan las demandas del colectivo frente al Estado y las organizaciones civiles, como la Iglesia.

La segunda razón se vincula con las facilidades y garantías legales que se otorgan a los migrantes regionales para el ingreso y residencia regular en el país. Durante la gestión de Kirchner (2002–2006) se aprobó la nueva Ley Migratoria (Ley 25871 del 2004) que dejó sin efecto la llamada ley Videla y significó un giro paradigmático respecto a la conceptualización que se tenía de la Ley de Avellaneda: los europeos dejaron de ser considerados un grupo de preferencia. Dos fueron las novedades más relevantes. La primera, el reconocimiento de la

6 De una muestra al azar de 90 casos realizada en tres ciudades, más del 60% de las personas entrevistadas posee un título terciario o universitario de grado. Entre las profesiones sobresalen ingenieros, arquitectos, informáticos, abogados, licenciados en administración, médicos, veterinarios, farmacéuticos, estudios ambientales, trabajadores sociales, psicólogos, actores, educadores y diseñadores gráficos (Pacecca y Liguori, 2019).

migración como un derecho humano fundamental, por el que el Estado debe velar⁷ y garantizar a través del acceso libre e irrestricto a los servicios de salud, justicia y educación, sin perjuicio de la condición migratoria (regular o irregular). La segunda novedad fue la incorporación de un enfoque regionalista que beneficia a los habitantes de los países limítrofes (Mercosur y asociados) mediante el otorgamiento de la residencia temporaria, sin necesidad de justificar mayor motivo de ingreso que el criterio de la nacionalidad (Artículo 23) (Linares, 2015). Pero además de esta nueva ley, el Gobierno de Kirchner emprendió una serie de medidas que buscaron asegurar su implementación en el corto plazo. Por una parte, declaró la intervención de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), por presentar “severas irregularidades operativas” y fallas en la estructura organizativa y dotación del personal. Por la otra y bajo el mismo decreto (Decreto 836/04), lanzó el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria conocido como “Patria Grande”, cuyo objetivo fue el de regular de manera masiva a los indocumentados de origen regional (Nicolao, 2010).

Este giro paradigmático no fue exclusivo de la Argentina, sino que se propagó en la región a través de los foros de integración y cooperación regional como el Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones o la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), en donde la Argentina mostró un fuerte liderazgo (Botto, 2015).⁸ Si bien la mayoría de los países fue adaptando su propio marco normativo hacia una perspectiva de derechos, otros, como Chile, Ecuador, Perú y República Dominicana mantienen a la fecha sus esquemas de control de ingreso. No obstante, la crisis venezolana, por su gravedad humanitaria y por su relevancia geoestratégica, ha generado respuestas más flexibles y solidarias para facilitar el ingreso de los exiliados. En el caso de la Argentina, se los incluyó bajo el status de miembros del Mercosur; en Chile, en cambio se les otorga un visado especial (visa democrática) a tramitar en el consulado (Botto, *en prensa*).

La tercera razón para elegir a la Argentina entre otros destinos, se vincula con el sistema público y el acceso que brinda la Argentina a servicios gratuitos vinculados con la educación, la salud, la recreación y la vida cultural. En el caso de los jóvenes venezolanos, estos servicios no solo cuentan para satisfacer la demanda de escolaridad y sanidad de los ciudadanos; sino también como un espacio para la formación y el perfeccionamiento profesional. En los primeros años de la llegada de los venezolanos al país, los profesionales de la salud, como médicos, enfermeros, licenciados e ingenieros, encontraron en el sistema público y privado posibilidades de inserción laboral. Para dar muestras de solidaridad con los exiliados venezolanos, el Gobierno de Macri (2015–2019) firmó una serie de medidas tendientes al reconocimiento y convalidación de títulos a graduados venezolanos, una de las demandas que las asociaciones venezolanas venían solicitando. Por último, y no por eso menos importante, la variada actividad y oferta cultural de ciudades como Buenos Aires, Rosario y Mendoza fueron un poderoso atractivo para esos sectores medios.

Todas estas razones explican la alta concentración de venezolanos en las grandes ciudades y provincias, como la Ciudad de Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Santa Fe y Santa Cruz. Estas ciudades y provincias no sólo aseguraban el acceso a la educación y salud pública de sus familias, atractivo no menor teniendo en cuenta que un 50% de los migrantes venezolanos tienen hijos y que un 75% de ellos tienen entre 3 y 5 años de edad (Pacecca y Liguori, 2019); sino que también ofrecían oportunidades laborales en áreas como informática, medicina y petróleo, donde la especialización de los venezolanos se vuelve competitiva para satisfacer la demanda del sector público y privado.

Los principales problemas o dificultades que enfrentan estos migrantes, como el ciudadano local, tienen que ver con el mal desempeño de la economía argentina. Desde hace casi una década el Producto Bruto Interno (PBI) no crece, mientras que aumenta

7 De esta manera, el migrante indocumentado no podía ser considerado ilegal sino “irregular”, no pudiendo ser detenido sino “retenido” y con derecho al acceso a la Justicia.

8 De esos espacios de cooperación regional el que más avanzó fue el Mercosur, que en el 2002 firma el Acuerdo de Residencia del Mercosur, que comprometía a regularizar la situación de todos los migrantes de los países miembros que por una u otra razón se encontraran fuera de su país y a otorgarles los mismos derechos civiles y sociales que a los locales.

el trabajo informal y la inflación no se detiene: en el 2018 el incremento acumulado de precios fue de 47,6%. A esto se suma la dificultad para el acceso a la vivienda que ha sido uno de los males endémicos de la Argentina desde comienzos del siglo XX.

En este escenario plataformas como Uber y Rapi crecen brindando trabajo informal a muchos de los migrantes venezolanos. De acuerdo con Rodríguez García (2020) siete de cada diez venezolanos carecen de un trabajo registrado y el resto se encuentra en situación de trabajo informal y/o cuentapropista. Otra de las razones que explica la contratación irregular es la falta del Documento Nacional de Identidad (DNI): el trámite para su obtención por razones burocráticas puede tardar más de un año. Si bien en el mientras tanto el migrante puede acceder a un documento temporario que asegura su *status* legal, los empleadores y/o propietarios hacen uso de prácticas discriminatorias como la exigencia de más horas y tareas en el trabajo; una remuneración inferior a la percibida por los trabajadores argentinos/as; o el pago de sobrepagos en los alquileres (Rodríguez García, 2020). Esto mismo ocurre en el sistema público, donde a veces los directores de escuela o los efectores de la salud justifican su decisión de priorizar la adjudicación de un tratamiento de salud y/o de una vacante escolar a un ciudadano local en perjuicio de un inmigrante con residencia temporaria bajo el pretexto de falta de DNI (Cyment, 2019; Nicolao, 2020).

En cuanto a sus expectativas de permanencia, se encuentran algunas respuestas de entrevistados venezolanos (Pacecca y Liguori, 2019): dos tercios de las personas tenían planes de residencia prolongada o definitiva en Argentina. De las restantes, la mitad esperaba permanecer en el país temporariamente, con la expectativa de un retorno viable a Venezuela en un mediano plazo, y la otra mitad tenía planes indefinidos. Lo cierto es que se trata de un fenómeno reciente para poder llegar a una conclusión certera. Lo que se puede agregar es que, más allá de sus planes a futuro, en la actualidad todos ellos mantienen fuertes vínculos con sus países de origen, enviando remesas de manera regular u ocasional, con montos que oscilaban en el 2019 y antes de la pandemia,

entre los USD 30 y USD 100 por envío. Casi un tercio enviaba también medicamentos comunes, ropa y otros productos.

Algunas reflexiones finales

De este recorrido histórico se desprende una peculiaridad de la migración en la Argentina y que bien sintetizó el historiador Fernando Devoto: “en un sentido amplio y mirada en un largo plazo, no debe ser vista como parte de la historia argentina, sino como un factor constitutivo de la misma”. (2010, p. 11).

En este camino de construcción nacional, la concepción del Estado en torno a la migración y las motivaciones/expectativas del migrante fueron cambiando, no solo por factores endógenos (propios de las elites nacionales y/o de las corrientes migratorias) sino también por factores externos a ellos, como es el contexto internacional.

En los párrafos que siguen se esbozan algunas conclusiones que surgen de este relato y que, diferenciando la migración de ultramar de aquella de los países limítrofes, nos permiten entender dónde estamos hoy y cuáles son las lógicas que rodean los incentivos y motivaciones de la actual oleada venezolana.

Entre finales del siglo XIX y mediados del XX, los migrantes que llegan de Europa a la Argentina provienen de sectores populares, obreros o trabajadores rurales, que buscan mejores condiciones de vida y posibilidades de ascenso social. Aquellos que provenían de ultramar fueron atraídos por el gobierno que necesita habitantes para poblar y modernizar el país. Para ello, diseña una serie de políticas y mecanismos que garantizan no solo el ingreso, sino también la integración de estos migrantes.

A partir de los años sesenta y con más precisión en los ochenta, las nuevas oleadas de migrantes de países no limítrofes vienen empujadas por cuestiones de inseguridad política en sus países de origen. Se trata de sectores medios con mayor poder adquisitivo y niveles de estudio que los anteriores. Llegan al país

buscando tranquilidad y un clima de negocios que les permita mantener su nivel de vida y potenciarlo. No vienen atraídos por el Estado argentino a través de políticas de desarrollo, ni tampoco el Estado les asegura mecanismos de integración e inserción especiales. Son sus propias redes las que promueven estos vínculos.

La migración limítrofe ha sido constante en la historia de este país: aparece en el siglo XIX contemporáneamente a la europea, pero recién sustituye su protagonismo en los años treinta y cuarenta, para cubrir las necesidades de mano de obra rural y urbana en el proceso de industrialización. A pesar de la crisis económica que atraviesa la Argentina en los años setenta y por la cercanía a sus países de origen, esta migración se mantiene, pero cambia el perfil. Son los migrantes paraguayos y bolivianos los que, en la actualidad, lideran estas migraciones. Estas poblaciones mantienen sus redes familiares y sociales a ambos lados de la frontera, cambiando su residencia según las oportunidades laborales y la situación económica.

A pesar de su pertenencia regional, la migración venezolana se asemeja más a la asiática. Emigra de su país con una posición reconocida por la crisis económica y política del régimen chavista y va en búsqueda de un clima de estabilidad y de prosperidad económica y profesional. La Argentina hoy no le ofrece trabajo de calidad ni estabilidad económica, pero le garantiza ingreso y acceso a los servicios públicos de calidad. Muy posiblemente su interés y permanencia en la Argentina duren hasta que aparezca un destino más atractivo, ya sea de regreso a casa, o de terceros países. Opción difícil de pronosticar en este escenario dominado por la pandemia que aqueja al mundo entero.

La Argentina, tal como se desprende de este breve relato histórico que aquí se presenta, ha sido y sigue siendo un país de acogida de distintos tipos de migración. Pero hace ya unas décadas que su situación económica no permite ofrecerles las mismas oportunidades laborales que antaño. Los altos índices de desocupación e informalidad laboral y la incesante inflación son fuertes desincentivos para futuros migrantes. La pregunta es si una normativa incluyente, que respeta los derechos humanos de los migrantes y brinda un acceso indiscriminado a los servicios de salud y educación resulta suficiente para atraer a nuevas camadas de migrantes y/o arraigar a los que hoy se encuentran en el país.

La otra cuestión, consecuencia de la crítica situación económica que atraviesa la economía argentina, es la emigración: desde hace ya unos años muchos argentinos y argentinas, sobre todo aquellos que cuentan con recursos y aptitudes suficientes, dejan el país con la esperanza de encontrar mejores condiciones laborales. En el año 2019, según información de la ONU, 1.013.414 emigraron del país, lo que representa un 2,27% de su población y es una cifra que en la última década fue creciendo. Sin duda que la globalización, como se sabe hace mucho, incide en esta búsqueda de nuevos horizontes al facilitar el tránsito de personas de un país a otro. Lo que resulta más difícil de prever es qué va a suceder, tanto en el corto y mediano plazo, y no sólo en Argentina sino en el mundo entero, con los procesos migratorios a consecuencia de la pandemia.

Referencias bibliográficas

- Acosta, D., Blouin, C. y Freier, L. F. (2019). “La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas.” *Documento de trabajo*, No. 3 (2ª época), Fundación Carolina. Recuperado de https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/04/DT_FC_03.pdf
- Benencia, R. (2004). “La existencia de modelos históricos contrapuestos en la integración de los migrantes en la sociedad argentina.” *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*. Recuperado de: <http://journals.openedition.org/alhim/430>
- Bogado Bordazar, L. (2015). “La inmigración china en la Argentina. ¿Una inmigración con proyecciones?” En Vaca Narvaja, S. (Ed.). *¿Por qué China? Miradas sobre la Asociación Estratégica Integral* (225–237). UNLA.
- Botana, N. (1977). *El orden conservador*. Sudamericana.
- Botto, M. (en prensa). “La crisis migratoria venezolana ¿gobernanza o des-gobernanza global?” *Revista Odisea*.
- Botto, M. (2015). América del Sur y la integración regional: ¿Quo vadis? Los alcances de la cooperación regional en el MERCOSUR. *CON-fines de relaciones internacionales y ciencia política* [online], 11(21), 9–38. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35692015000100002&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Cerruti, M. y Parrado, E. (2007). “Remesas enviadas por inmigrantes paraguayos en Argentina: prevalencia, montos y usos.” *Integración & Comercio*, 11(27), 21–46. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Revista-Integraci%C3%B3n-Comercio-A%C3%B1o-11--No-27--Julio-diciembre-2007.pdf>
- Chiarello, L. (Coord. Gral. y Ed.) (2011). *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México.* Scalabrini International Migration Network. Recuperado de <http://www.dedihc.pr.gov.br/arquivos/File/LasPoliticPublicasSobreMigraciones.pdf>
- Cymment, P. (2019). *Estudio sobre acceso a servicios sociales de las personas migrantes en la República Argentina*. Organización Internacional para las Migraciones. Recuperado de <http://argentina.iom.int/co/estudio-sobre-acceso-servicios-sociales-de-las-personas-migrantes-en-la-rep%C3%BAblica-argentina>
- Devoto, F. (2010). La inmigración en 200 años de Historia Argentina. *CUDES*. Instituto de Cultura. Recuperado de https://institutodecultura.cudes.org.ar/wp-content/uploads/2019/09/DevotoFernando_Inmigraci%C3%B3nbicentenario.pdf.
- Domenech, E. (2005). Políticas migratorias y estrategias de integración en Argentina: nuevas respuestas a viejos interrogantes. *XXVe Congrès International de la Population*. Tours. Recuperado de <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/inmigracion-estado-y-educacion-en-argentina-hacia-nuevas-politicas-de-integracion.pdf>
- Gerchunoff, P. y Antúnez, D. (2002). “De la bonanza peronista a la crisis del desarrollo.” En Torre, J.C (Dir.). *Los años peronistas (1943–1955)* (125–206). Sudamericana.
- Germani, G. (1962). *Política y sociedad en una época en transición*. Paidós.
- Golbert, L. (2013). “La compleja trayectoria de las Políticas sociales argentinas.” *Voces en el Fénix*, (22), 18–25. Recuperado de <https://www.vocesenelfenix.com/content/la-compleja-trayectoria-de-las-pol%C3%ADticas-sociales-argentinas>
- Golbert, L. (2010). *De la sociedad de beneficencia a los derechos sociales*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Recuperado de <http://www.trabajo.gov.ar/downloads/seguridadSoc/delasociedaddebenefenciaalosederechossociales.pdf>

- Gurrieri, J. (2016). "La evolución de las políticas migratorias en la Argentina." En J. Artola (Ed.). *Los migrantes en la construcción de la Argentina* (137–162). Organización Internacional para las Migraciones. Recuperado de https://publications.iom.int/system/files/pdf/los_inmigrantes_en_la_construccion_de_la_argentina.pdf
- Jihye, K. (2020). "Ethnicity, opportunity, and upward mobility: Korean entrepreneurship in the Argentine garment industry 1965–2015." *Asian Ethnicity*, 21(3), 373–392. DOI: 10.1080/14631369.2018.1548901
- Lattes, A. y Rechini De Lattes, Z. (1992). "Auge y declinación de las migraciones en Buenos Aires." En Jorrat, J. y Sautu, R. (Comps.) *Después de Germani*. Paidós.
- Linares, M. D. (2015). "Lugares de frontera en la circulación entre Posadas (Misiones, Argentina) y Encarnación (Itapúa, Paraguay)." *Estudios Socioterritoriales, Revista de Geografía*, (17), 49–75. Recuperado de https://www.academia.edu/13443936/Linares_Mar%C3%ADa_Dolores_2015_Lugares_de_frontera_en_la_circulaci%C3%B3n_entre_Posadas_Misiones_Argentina_y_Encarnaci%C3%B3n_Itap%C3%BAa_Paraguay_en_Estudios_Socioterritoriales_Revista_de_Geograf%C3%ADa_N_17_ene_jun_2015_p%C3%A1g_49_75
- Maguid, A. (2011). "La migración sudamericana en Argentina: cambios recientes y perfil de sus protagonistas en Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social." En *La inmigración laboral de sudamericanos en Argentina* (75–107). Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_107.pdf
- Mera, C. (2016). "Migración coreana y china en Argentina, 1960–2000 en la Argentina." En J. Artola (Ed.) *Los migrantes en la construcción de la Argentina* (91–106). Organización Internacional para las Migraciones. Recuperado de https://publications.iom.int/system/files/pdf/los_inmigrantes_en_la_construccion_de_la_argentina.pdf
- Mera, C. (2012). "La experiencia trasnacional de un grupo de jóvenes coreanos en la Argentina." *Voces en el Fénix*, (21), 122–127. Recuperado de <https://www.vocesenelfenix.com/category/ediciones/n%C2%BA-21>
- Moreno, J. L. (2016). "Breve historia social de un siglo de inmigración extranjera en la Argentina (1860–1960)." En J. Artola (Ed.). *Los migrantes en la construcción de la Argentina* (137–162). Organización Internacional para las Migraciones. Recuperado de https://publications.iom.int/system/files/pdf/los_inmigrantes_en_la_construccion_de_la_argentina.pdf
- Nejamkis, L. (2016). "Políticas migratorias y dictadura militar en Argentina (1976–1983): la construcción de un modelo migratorio." *Perfiles latinoamericanos*, 24(47), 7–29. <https://doi.org/10.18504/pl2447-001-2016>
- Nicolao, J. (2020). "El rol de los gobiernos locales en las investigaciones migratorias en Argentina." *Si Somos Americanos*, 20 (1), 152–175. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482020000100152>
- Nicolao, J. (2010) "El Estado argentino ante el reto de las migraciones internacionales: reflexiones del reciente cambio de rumbo en la política migratoria argentina." *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 17(53), 205–228. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352010000200009&lng=es&tlng=es
- Novick, S. (2012). "La política migratoria argentina a contrapelo de la tendencia mundial." *Voces en el Fénix*, (21), 7–11. Recuperado de <https://www.vocesenelfenix.com/category/ediciones/n%C2%BA-21>
- Pacecca, M. I. y Liguori, G. (2019). *Venezolanos/as en Argentina: Un panorama dinámico (2014–2018)*. CAREF – Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes; OIM – Organización Internacional para las Migraciones; ACNUR – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugia-

- dos. Recuperado de <http://argentina.iom.int/sites/default/files/publicaciones/Informe%20Final%20Venezolanos-as%20en%20Argentina%20-%20Para%20web.PDF>
- Pérez Vichich, N. (1988). "Las políticas migratorias en la legislación argentina. Y para todos los hombres del mundo..." *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, (10), 441-464.
- Rechini De Lattes, Z. y Lattes, A. (1969). *Migraciones en la Argentina. Estudio de las migraciones internas e internacionales, basado en datos censales, 1869-1960*. Editorial del Instituto Torcuato Di Tella.
- Rodríguez García, J. R. (2020). "Cuando la parodia del héroe te alcanza." *Crónicas Migrantes*. Anfibia-Organización Internacional para las Migraciones. Recuperado de <http://crónicas-migrantes.com/cuando-la-parodia-del-heroe-te-alcanza/>
- Normativa citada**
- República Argentina, LEY N° 817/ 1876. Ley de Inmigración y Colonización, publicada en el Boletín Oficial el 6 de octubre de 1876.
- República Argentina, LEY N° 1.420/1884. Ley de Educación Común, publicada en el Boletín Oficial el 8 de julio de 1884.
- República Argentina, LEY N° 4.144/1902. Ley de Residencia de Extranjeros. Publicada en el Boletín Oficial el 25 de noviembre de 1902.
- República Argentina, LEY N° 4874/1905. Ley Láinez, publicada en el Boletín Oficial el 19 de octubre de 1905.
- República Argentina, LEY 25.871/2004, Ley de Migraciones, Política Migratoria Argentina, publicada en el Boletín Oficial el 21 de enero de 2004.
- República Argentina, LEY N° 22.439/1981. Ley General de Migraciones y de fomento de la inmigración, publicada en el Boletín Oficial el 27 de marzo de 1981.
- República Argentina, Decreto 29.337/1949, Decreto de gratuidad universitaria, publicado en el Boletín Oficial el 1 de diciembre de 1949.
- República Argentina, Decreto 1.434/1987, -- Poder Ejecutivo Nacional, Reglamento Migraciones, publicado en el Boletín Oficial el 31 de agosto de 1987.
- República Argentina, Decreto 1.023/1994, Reglamento de Migraciones, publicado en el Boletín Oficial el 5 de julio de 1994.
- República Argentina, DNM, Memorias Institucionales de Gestión (MIG). Años 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

CAPÍTULO 3

Inmigración en Chile. La (de) construcción de ciudadanía en tiempos de pandemia¹

Carolina Stefoni²

Diego Sánchez³

FLACSO Chile

Introducción

En abril de 2018, el Gobierno de Sebastián Piñera anunció una serie de medidas en materia migratoria e ingresó un Proyecto de Ley que buscaba actualizar la normativa que rige desde tiempos de la dictadura. El debate sobre el Proyecto de Ley Migratoria (PLM) se ha mantenido vigente desde entonces, aunque el contexto sociopolítico y sanitario del país ha contribuido a enmarcar ciertas discusiones y extremar algunos argumentos. Este contexto ha estado marcado por dos acontecimientos inéditos: el estallido social y la pandemia producto del COVID.

En octubre de 2019 se produjo en Chile una de las movilizaciones sociales más grandes de las que se tenga registro desde la caída de la dictadura. Durante esos meses el foco estuvo puesto en la discusión y crítica hacia los fundamentos del sistema neoliberal heredado del gobierno de Pinochet y continuado por los gobiernos de la Concertación. El terremoto político permitió por primera vez abrir la discusión sobre la Constitución de 1980 y consensuar un plebiscito para definir el camino que tomaría la elaboración de la nueva Carta Magna. A lo largo de todo el país se organizaron cabildos ciudadanos para conversar sobre cuáles eran los aspectos prioritarios y de mayor preocupación para las personas. Muchas y muchos inmigrantes se organizaron y participaron activamente de estas instancias, poniendo sobre la

mesa algunas de las demandas más sentidas. Sin embargo, marzo de 2020 alteraría radicalmente la agenda, y la discusión sobre las consecuencias políticas y sociales del estallido social, tuvieron que convivir con la instalación de un peligroso virus que dejó literalmente a todo el mundo confinado en sus casas.

La llegada del Coronavirus generó una serie de medidas por parte de los gobiernos de la región. Una de ellas fue el cierre de las fronteras, planteando un escenario de inmovilidad a nivel global sin registro en la historia mundial. Las consecuencias económicas y la pérdida de fuentes laborales comenzaron a ocasionar estragos en la población, incluidas las personas inmigrantes. La sobrerrepresentación que los extranjeros tienen en el sector informal de la economía, determinó que sea uno de los grupos sociales más perjudicados. A ello se suma la situación de irregularidad de muchos inmigrantes, lo que impide el acceso a los beneficios y ayudas entregados por el gobierno central y los gobiernos locales. La alta vulnerabilidad y precariedad en la que se encuentra un sector de la población extranjera, ha sido uno de los principales argumentos señalados para iniciar un retorno a sus países de origen, decisión que tampoco ha sido fácil dado el cierre de fronteras y las dificultades que han puesto muchos Estados para el ingreso de su población.

1 Agradecemos a la Agencia Nacional de Investigación Desarrollo de Chile (ANID), que financia este estudio a través del proyecto N° 1201130 *Rutas y trayectorias de migrantes venezolanos a lo largo de América del Sur. 2020–2024*, y al Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social – COES, Proyecto CONICYT/FONDAP/15130009.

2 Académica Universidad de Tarapacá–Chile cstefoni@gmail.com; e investigadora Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social COES.

3 Magíster (c) en Sociología, Universidad Alberto Hurtado.

El estallido social de octubre de 2019 planteó la necesidad de construir una sociedad más equitativa, más justa, más inclusiva y más democrática para todos los grupos sociales que hacen parte de la sociedad. Por tanto, avanzar en la protección de los derechos de todas y todos implica avanzar en el reconocimiento de todos los derechos de la población inmigrante.

La participación de este colectivo en el proceso constituyente abrirá una posibilidad para que la nueva Constitución refleje y garantice la diversidad que existe en el país. Sin embargo, la pandemia y sus efectos, ha sido utilizada por quienes buscan frenar el ingreso de extranjeros. Han sido relanzados antiguos slogan tales como “nos quitarán el trabajo”, “son un costo social que el país no puede permitirse” o “constituyen un riesgo de contagio”. Lo nuevo de estas frases, es que existe actualmente un escenario económico y sanitario en donde esos dichos encuentran mayor eco producto de la incertidumbre y temor que enfrenta la población debido a la pandemia.

Dado este contexto, el debate en torno al Proyecto de Ley Migratoria se ha transformado en una herramienta para solicitar el cierre de las fronteras, un mayor control de estas y responsabilizar a las y los inmigrantes por la cesantía y crisis económica y sanitaria que enfrenta la población.

Este artículo profundizará sobre estos elementos, preguntándonos por los efectos del estallido social y de la pandemia en la discusión sobre el PLM y los derechos de las y los inmigrantes. Para ello se revisará en la primera parte algunas de las principales características de la migración actual para comprender las dinámicas de los flujos migratorios y su relación con las medidas y políticas implementadas a partir de 2018 por el Presidente Piñera. En la segunda parte se analizarán los principales lineamientos que definen la aproximación del gobierno de Piñera hacia la migración, en particular los fundamentos del PLM y algunas de sus diferencias con el DL 1095/1975. En la tercera parte se abordará el giro que toma la discusión sobre el proyecto de Ley migratoria en el contexto de la pandemia por COVID. Finalmente, en la cuarta

parte se revisará y propondrán las implicancias que tiene lo señalado en los apartados anteriores en la discusión en torno a la ciudadanía y los derechos de los inmigrantes.

Movimientos migratorios en el siglo XXI

Chile se ha convertido en las últimas décadas en un destino importante para la población inmigrante proveniente de América del Sur. Las razones para este incremento se deben a un conjunto de factores, entre los que se encuentran una relativa estabilidad económica y política de algunos países a partir de los noventa y el 2000; desestabilizaciones y crisis económicas y políticas en algunos países de la región; un mayor control migratorio en Estados Unidos y España, lo que redireccionaría algunos de los flujos latinoamericanos provenientes por ejemplo de Ecuador, Bolivia y Colombia. Por otra parte, América del Sur, en comparación con los países del norte, posee ciertas facilidades en el ingreso de la población proveniente de la misma región, aunque con dificultades para el posterior proceso de regularización migratoria (Acosta & Freier, 2015). Finalmente, la cercanía geográfica, la existencia de un mismo idioma y las similitudes entre un país y otro, son factores que inciden en la selección de los destinos de la migración.

Para el caso de Chile los datos censales reflejan este crecimiento. En 1992 el Censo de población contabilizó 105.070 personas extranjeras (0,8% de la población total), en 2002 se contabilizaron 187.008 (1,3% de la población total) y en 2017 la población extranjera llegó a 746.465 personas, equivalente a 4,4% de la población total (Instituto Nacional de Estadísticas, 2018). Las estimaciones más recientes elaboradas por el Departamento de Extranjería (DEM) y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), realizadas con posterioridad al CENSO 2017, indican que al 3 de diciembre de 2019 la población extranjera llegaba a 1.492.522 personas.

Los estudios de la CEPAL indican que hasta mediados del siglo XX los flujos de inmigrantes se componían principalmente de personas provenientes de Europa y otros destinos más lejanos (Martínez, 2003). En el caso de la inmigración europea, una parte

significativa llegó a finales del siglo XIX y principios del XX, atraída por políticas que promovían su ingreso. Otros llegaron de manera espontánea buscando oportunidades de trabajo, y un grupo más reducido llegó gracias a acuerdos de protección y refugio con países específicos, como fue el caso de la inmigración española durante el gobierno del Frente Popular (Bravo & Norambuena, 2018), y acuerdos con países de Europa del este después de la II guerra mundial (Ulianova & Norambuena, 2009).

En efecto, autores como Martínez (2013), Cano (Cano *et al.*, 2009) y Stefoni (2011), señalan que a partir de los noventa se produce un cambio en el patrón migratorio marcado por la disminución del stock de personas provenientes de Europa y por un incremento progresivo de la población de origen sudamericano, y en particular de países vecinos, como fue el caso de Perú desde mediados del noventa⁴.

Desde los noventa en adelante el origen de la población inmigrante en Chile cambiará definitivamente. El censo de 1992 muestra una prevalencia de la población argentina, algo que se explica por la presencia histórica de este colectivo en el país y que está fuertemente asociado a la inmigración de fronteras en el sur del país. El censo de 2002 registra el incremento significativo que tuvo la inmigración peruana desde mediados de los noventa. El censo de 2017 muestra en cambio la consolidación de la población peruana y la emergencia de dos nuevos colectivos, el colombiano y el venezolano. Las proyecciones que realiza en INE y el DEM para 2020 reflejan el fuerte incremento de la población venezolana al punto que desplaza a Perú como la primera mayoría, y la incorporación de Haití como un grupo de reciente crecimiento.

Tabla 1. Principales países de origen de la población extranjera (1992–2017)

Censo	Primera mayoría	Segunda mayoría	Tercera mayoría
Censo 1992 (a)	Argentina 34.415 (30%)	Bolivia 7.729 (6.7%)	Perú 7.649 (6%)
Censo 2002 (b)	Argentina 50.448 (26%)	Perú 39.084 (21%)	Bolivia 39.084 (6%)
Censo 2017 (c)	Perú 187.756 (25,2%)	Colombia 105.445 (14,1%)	Venezuela 83.045 (11,1%)
Estimación INE–DEM 2020 (d)	Venezuela 455.494 (30,5%)	Perú 223.923 (15,8%)	Haití 179.338 (12,5%)

a) Instituto Nacional de Estadísticas, 1992 www.ine.cl

b) Instituto Nacional de Estadísticas, 2003; Martínez, 2003

c) Instituto Nacional de Estadísticas, 2018

d) INE, DEM, 2020

Además del país de origen, este nuevo patrón migratorio se caracteriza por presentar una importante concentración de población extranjera en la región Metropolitana⁵ y por contar con una leve mayoría de mujeres inmigrantes en todo el país, situación que varía según nacionalidades. La variabilidad respecto de la mayor o menor presencia de mujeres según nacionalidad queda reflejada en el Censo de 2017 en la cual se indica que el índice de masculinidad⁶ total para la población extranjera es de 97,8 a nivel nacional (97,8 hombres por cada 100 mujeres). En el caso de Perú las mujeres representan el 53,2% de la población peruana residente en Chile, en el de Colombia, las mujeres representan el 53,7% y en el de Venezuela, ellas representan el 48,6% (INE, 2018).

En cuanto a la estructura etaria, el Censo de 2017 indica que el 85,8% de la población inmigrante se ubica en el tramo 15 y 64 años, cifra que es 17,9 puntos porcentuales mayor que la concentración de

4 Es importante señalar que hasta la primera década del 2000 Chile mantenía un saldo negativo de migración, es decir, había más chilenos en el exterior, que inmigrantes en territorio nacional. De acuerdo con los datos publicados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, existen 1.037.346 chilenos viviendo en el exterior, de los cuales 570.703 son nacidos en Chile y 466.643 son nacidos en el exterior de padre o madre nacida en Chile.

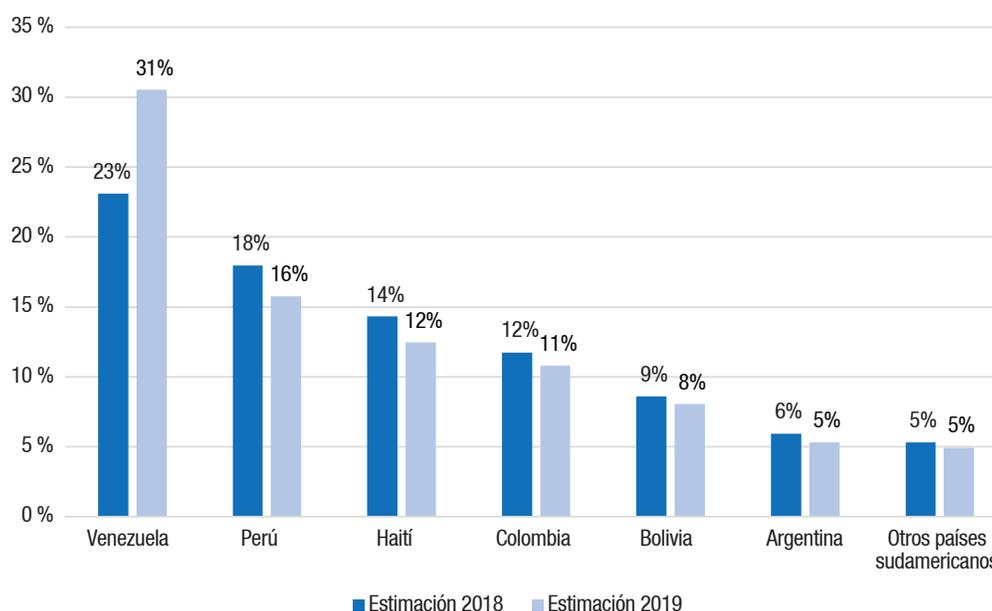
5 De acuerdo a los datos censales de 2017 las regiones que concentran mayor población migrante son la Región Metropolitana (65,3%), Antofagasta (8,4%), Tarapacá (5,9%) y Valparaíso (5,4%). En dos regiones la población inmigrante supera el 10% de la población local. Ellas son Tarapacá (13,7%) y Antofagasta (11%), ambas ubicadas en la macrozona norte del país (Instituto Nacional de Estadísticas, 2018).

6 Índice de masculinidad refiere a la relación entre hombres y mujeres en una población dada y se expresa como el número de hombres por cada 100 mujeres.

población nativa para este mismo tramo (67,9%) (INE, 2018). Existe además una baja presencia de adultos mayores (3,6% del total de inmigrantes tiene 65 años y más) y una baja proporción de población entre 0–14 años (10,6% del total de población migrante), una cifra baja si se compara con el porcentaje que representa este mismo segmento en la población local (20,3%)(INE, 2018).

Tal como se ha indicado, desde 2017 en adelante el crecimiento de la población venezolana es significativo. La información censal indica un incremento de 4.338 (en 2002) a 83.045 (en 2017) (Instituto Nacional de Estadísticas, 2018). Las estimaciones realizadas en enero 2019 por el INE y el DEM confirman que después del Censo la migración venezolana continuó creciendo, llegando a representar el 31% del total de la población extranjera, tal como indica el Gráfico 1.

Gráfico 1.
Estimación de población inmigrante en Chile, años 2018 y 2019

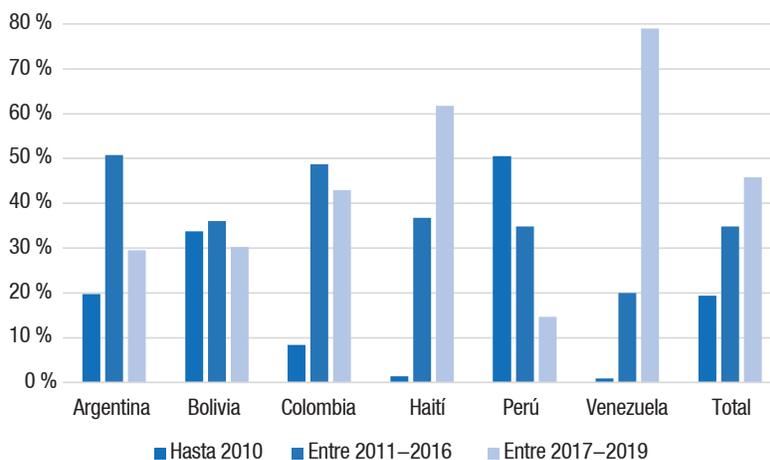


Fuente: INE–DEM (2020)

El Censo 2017 señala que el 93,1% de los inmigrantes venezolanos residentes llegaron a Chile entre 2010 y 2017, y que el 76% de esos casos se concentraron en el último año y fracción, es decir entre el 2016 y abril de 2017 (Instituto Nacional de Estadísticas, 2018). Esta tendencia responde completamente a la dinámica emigratoria desde Venezuela hacia diversos países de la región de acuerdo por lo indicado

en investigaciones e informes de organismos internacionales, los que enfatizan el incremento en la salida de población a partir de 2017 (Freier, 2018; Gandini *et al.*, 2019; International Organization for Migration OIM, 2018). La encuesta realizada por el Servicio Jesuita Migrante es coincidente con estos datos, tal como lo indica el Gráfico 2.

Gráfico 2.
Porcentaje de población inmigrante según año de llegada a Chile



Fuente: Encuesta Voces Migrantes, Servicio Jesuita a Migrantes (2019).

Iniciativas y proyecto de Ley Migratoria. Respuestas desde el gobierno

En Chile, el incremento migratorio generó reacciones políticas por parte de las autoridades y los medios de opinión. Durante la administración de Bachelet se establecieron medidas que buscaron perfilar una política migratoria y se elaboró un proyecto de Ley que buscaba actualizar el DFL N°1095 que data desde 1975. Sin embargo, dicho proyecto ingresó en el Congreso apenas unos días antes del término de su mandato, lo que da cuenta del poco piso político que había para iniciar una discusión parlamentaria en torno a esta materia. En 2018 el Presidente Sebastián Piñera (2018–2022) anunció una serie de medidas en materia migratoria, todas ellas enmarcadas bajo el slogan de que era necesario “ordenar la casa”, en alusión a un aparente caos y desorden que habría dejado la administración de Bachelet.

Las medidas administrativas anunciadas por el Presidente Piñera fueron cuatro e incluyó una medida específica para los venezolanos (Stefoni et al., 2019):

- a. Reformulación del sistema de visados: se eliminó la visa por motivos laborales y se crearon nuevas visas: una visa Temporal de Oportunidades, que debe ser solicitada fuera de Chile y orientada a todos aquellos que quieran migrar y otorga un permiso para residir y trabajar por un año, prorrogable a otros 12 meses; una Visa Temporal de Orientación Internacional para personas con posgrados en alguna de las mejores universidades del mundo, según ranking que se establecerá para dicho efecto; una Visa Temporal de orientación nacional posible de solicitar en Chile y que será otorgada automáticamente a migrantes que obtengan posgrado en universidades chilenas acreditadas. Estas visas comenzaron a regir a partir del 1 de agosto de 2018.
- b. Se estableció la exigencia de un visado consular de turismo simple por un período máximo de 30 días a ciudadanos haitianos. Se estableció un visado humanitario de reunificación familiar con un tope de 10 mil visados humanitarios al año para personas haitianas.
- c. En el caso de Venezuela, se creó una Visa de Responsabilidad Democrática que debe ser solicitada en Venezuela y que otorga un permiso de residencia temporal por un año, prorrogable por una vez. Más adelante se incluirán consulados de Chile en otros países para dicha tramitación.
- d. Inicio de un proceso de regularización para todos aquellos que se encuentran en situación irregular.

Los argumentos esgrimidos para la eliminación de la visa por motivos laborales fueron que dicha visa habría fomentado los contratos falsos, algo debatible puesto que la existencia de contratos falsos es anterior a dicha visa y su crecimiento puede haber sido reflejo simplemente del crecimiento general de la migración en los últimos años.⁷ Su eliminación generó un retorno de los problemas que enfrentaron durante años los migrantes, esto es el amplio poder que se entrega al empleador, ya que el trabajador migrante debe permanecer con el mismo empleador por dos años para poder optar por su residencia definitiva. De no hacerlo debe comenzar a contabilizar nuevamente un período de dos años con el nuevo empleador. Por otra parte, la promulgación de la visa Temporaria de Oportunidades, la visa Temporaria de Orientación Internacional y la Visa Temporaria de orientación nacional son iniciativas que se enmarcan dentro de un enfoque altamente selectivo de la migración con el objetivo de atraer a personas de altísima calificación. Las visas propuestas por el gobierno no están pensadas para los inmigrantes que buscan oportunidades de empleo y que la mayoría de las veces trabaja en sectores informales o con bajos niveles de calificación.

El mismo día que se anunciaron estas medidas, el Ejecutivo ingresó el Proyecto de Ley de Migraciones (PLM) con el objetivo de actualizar el decreto Ley 1095 y contar con una ley migratoria acorde con la realidad actual. El Proyecto de Ley tiene avances importantes respecto del decreto Ley 1095 de 1975, especialmente porque fortalece la institucionalidad migratoria, establece que los inmigrantes son sujetos de derechos y reconoce que el Estado tiene el deber de garantizarlos. Sin embargo, pese a estos avances el proyecto introduce algunas condiciones para su real ejercicio, como por ejemplo contar con una residencia de dos años para beneficios sociales con cargo fiscal, y limitar el principio de no devolución

consagrado en la normativa internacional. Pero el ámbito donde existe mayor desacuerdo es la prohibición que establece el PLM para cambiar de categoría migratoria —de visa de turista a permiso de residencia— desde dentro del país, y los escasos mecanismos que genera la Ley para llevar a cabo procesos de regularización migratoria para quienes se encuentran de manera irregular en Chile.

Es importante recordar que la posibilidad de modificar la categoría migratoria está presente en la Ley migratoria chilena de 1948, en la de 1959 e incluso en la de 1975. A su vez todos los países de la región, entre ellos Argentina, Brasil, Colombia y Ecuador, por mencionar algunos, contemplan esta posibilidad. Es más, el acuerdo de residencia de Mercosur que opera en toda América del Sur, con excepción de Chile dada su negativa a ratificarlo (aunque si opera bilateralmente con Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Bolivia), permite que una persona sudamericana que entra como turista pueda solicitar una residencia temporal si desea quedarse en dicho país (XIV Conferencia Suramericana sobre Migraciones, 2014). En ninguno de estos casos se ha producido un incremento en el ingreso por pasos no habilitados o ingresos clandestinos. En todos ellos, incluido el chileno hasta ahora, la irregularidad es producto de la sobreestadía o de dificultades administrativas para solicitar la residencia temporaria.

El cambio que introduce el PLM se aleja de nuestra historia y de la realidad latinoamericana, y se acerca a algunas legislaciones de países del norte global. La diferencia es que esos países cuentan con una serie de instrumentos que facilitan el movimiento de personas entre los países más cercanos (como por ejemplo los corredores Estados Unidos–Canadá; corredor europeo; corredor asiático) y concentran sus restricciones de manera selectiva hacia determinadas nacionalidades provenientes en

7 En 2015, durante la administración de Bachelet, se creó por vía administrativa una visa temporaria por motivos laborales. Esta visa permitía trabajar con uno o más empleadores —la anterior solo permitía trabajar con la persona jurídica o natural respecto de la que se habían hecho los trámites en Extranjería—, cambiar de empleador sin un costo adicional, desarrollar cualquier actividad lícita durante su vigencia (trabajo, estudio, prestación de servicio, etc.), firmar un nuevo contrato cuando finaliza el vigente sin pedir una nueva visa, y solicitar la permanencia definitiva después de un año de trabajo (antes se pedían dos). Durante la administración de Bachelet también se eliminó la exigencia de la cláusula de viaje en el contrato (Stefoni *et al.*, 2019).

su mayoría del sur global. Chile va más allá porque busca reducir y controlar sus flujos migratorios que le son más naturales y pretende atraer —a través de un sistema de visado selectivo—, a migrantes de alta calificación. Ni las leyes de colonización de finales del siglo XIX se atrevieron a tanto. Si bien la ley de colonización y el actual PLM comparten la idea de atraer a inmigrantes que potencien el desarrollo y la modernización del país (algo bastante debatido en la literatura), a fines del XIX se mantenía abierta la posibilidad para miles de inmigrantes que llegaron de manera espontánea provenientes de países vecinos y que, por lo mismo, no estaban adscritos a los programas de colonización impulsado por los gobiernos de la época.

Los datos recopilados por el Servicio Jesuita Migrante,⁸ dan cuenta que las medidas específicas anunciadas por el Gobierno en abril de 2018 (y que son la antesala de las normativas que establece el PLM) tuvieron un impacto moderado en el objetivo de regularizar y favorecer la migración regular de la población extranjera. En el caso del programa de regularización, el Gobierno anunció que había más de 300 mil personas en situación irregular, sin embargo, al finalizar dicho proceso habían ingresado sólo 155.438 solicitudes y de ellas 96.257 fueron debidamente estampadas.⁹ El resto fueron rechazadas, fueron aceptadas, pero no estampadas, o bien no fueron acogidas a tramitación. En relación a la visa consular de responsabilidad democrática para personas venezolanas, a junio de 2020 se habían solicitado 223.392 visas, de las cuales se habían otorgado y con proceso cerrado 53.800 personas (24%); 5.703 (2,6%) se encontraban otorgadas, pero en proceso de espera; 77.514 (35%) habían sido rechazadas y 86.376 (38%) estaban sin resolver. Por otra parte, se ingresaron solo 2.185 visas de oportunidades laborales y de ellas, solo 1.241 fueron

acogidas a tramitación. Estas cifras dan cuenta que las medidas implementadas tienen un impacto positivo en un porcentaje extremadamente menor de la población inmigrante. A ello se suma el hecho de que en los últimos años los tiempos de demora para tramitación de la visa se han extendido y vuelto mucho más engorrosos. Diversas organizaciones sociales han denunciado esta situación, indicando que son muchas las personas que quedan en situación irregular producto de las demoras del Departamento de Extranjería en la tramitación de los documentos¹⁰.

En resumen, el PLM busca terminar con el cambio de categoría migratoria al interior del país y favorecer la inmigración selectiva orientada a personas de alta calificación o con recursos propios. Pero la amplia mayoría de la población extranjera proviene de América Latina y llega en búsqueda de trabajo y en algunos casos de refugio. Para ellas y ellos la única opción será solicitar una visa de trabajo desde el país de origen. Ahora bien, el PLM no establece cuáles serán los requisitos necesarios, pues ello será materia del Reglamento que deberá elaborarse con posterioridad a la aprobación de la Ley.

Discusión sobre el proyecto de Ley migratoria en el contexto de la pandemia por el COVID-19

La actual situación de pandemia producto del COVID-19 ha sido un escenario complejo para el debate del proyecto de Ley. Hay dos elementos que configuran un escenario poco auspicioso: La idea de que los “inmigrantes traen el coronavirus” y la idea de que, “frente a una crisis económica, Chile tiene que asegurar primero los puestos de trabajo para los chilenos”. Ambas afirmaciones dan cuenta de racismo, una creciente xenofobia y el regreso de un peligroso nacionalismo.

8 Datos recogidos por el Servicio Jesuita Migrante solicitados a la Subsecretaría del Ministerio del Interior de acuerdo con la Ley de Transparencia. Para más detalle se puede revisar la página del SJM: <https://www.migracionenchile.cl/cifras/>

9 Una vez que la persona tiene aprobada la visa que solicitó, debe pagar un monto establecido para que sea estampada en su pasaporte. El problema es que muchas personas venezolanas tienen su pasaporte vencido. Para ello el gobierno de Chile estableció la posibilidad de una “solicitud de prórroga” del pasaporte que debe realizarse en la embajada de Venezuela. El trámite puede demorar un tiempo por lo que el estampado final de la visa también se verá demorado. Producto de la pandemia a finales de marzo de 2020 se autorizó el “Estampado Provisorio Electrónico”, sin embargo, este estampado duraba 6 meses, período al final del cual la persona deberá solicitar presencialmente en el Departamento de Extranjería el estampado final. Dado que la pandemia ha durado más que eso, el 23 de septiembre de 2020 el Departamento de Extranjería transitó completamente a un “estampado electrónico”.

10 Por ejemplo, ver columna de opinión publicada por Fernanda Stang en El Mostrador “Restricción de la migración, “sin derecho de pedir disculpas” 18 enero, 2019.

La discusión del PLM concentró el interés político y mediático en diversos momentos del año 2020. Uno de los últimos debates giró en torno a las indicaciones ingresadas por parlamentarios de oposición al gobierno de Sebastián Piñera: Senadora Isabel Allende (Partido Socialista) y Senador Juan Ignacio Latorre (Frente Amplio). La indicación establecía una permanencia transitoria para la búsqueda de oportunidades laborales (Artículo 56 bis), lo que implica la posibilidad de solicitar una autorización de ingreso para quienes buscan trabajo en sectores como el comercio, la construcción, la agricultura, entre otros. Si bien no es una solución al problema de fondo (imposibilidad de ingreso para quienes se incorporan en los sectores más precarios del mercado laboral, e imposibilidad de cambiar la situación migratoria dentro del país), al menos permite que este grupo de personas –que es el mayoritario–, pueda ingresar al país y tener un tiempo acotado para encontrar trabajo y solicitar desde Chile el cambio de visa.

Esta indicación fue aprobada por la Comisión de Derechos Humanos del Senado, sin embargo, fue ampliamente rechazada por el Gobierno y los sectores políticos de derecha, tal como se observa en los siguientes titulares de prensa: “Matthei en picada contra indicación a la Ley de Migración: “¿Quieren que siga llegando más gente de otros países para tratar de ocupar los pocos empleos que van a existir?” (El Mostrador, 21 de julio 2020).¹¹ “Lavín: Mientras no recuperemos los niveles de empleo pre–pandemia, no deberíamos aceptar más migrantes” (El Desconcierto, 24 de agosto 2020).¹²

El Ministro del Interior, Víctor Pérez, señala “que, de aprobarse esas indicaciones, pasaríamos verdaderamente a una política migratoria desordenada, irregular y muy poco segura.”

El Ministro del Interior además señaló en relación con la migración haitiana “No solamente afectaron a la población chilena en términos de empleo, sino

que afectaron los territorios y los municipios porque tenían que darle atención de salud o educación sin contar con los recursos”. Luego agregó “A nosotros nos parece que es contraproducente con la realidad que repliquemos el modelo que se utilizó con los migrantes haitianos porque todo el país sabe que eso fue dañino para el país y dañino para los haitianos” (Teletrece, 11 agosto 2020).

Rechazar la indicación fue un objetivo que involucró a distintos personeros de gobierno. El subsecretario del Ministerio del Interior señaló horas antes de la votación de la indicación:

“es una indicación que dio una señal incorrecta, que permitía la regularización de todo extranjero hasta 90 días después de aprobado el proyecto de ley, lo que generó lo que denominamos el ‘efecto llamada’, porque lo que hizo es que todo extranjero que estuviera pensando siquiera en migrar a nuestro país lo hiciera antes de la ley para aprovechar esta ventana de oportunidad”. “Esperamos que esa indicación se rechace, creemos que es una mala política pública y, para decirlo con total claridad, aquellas personas que ingresan a Chile clandestinamente, es decir, por pasos no habilitados sin hacer control migratorio cometen un delito y además van a ser objeto de un proceso de expulsión”. (La Nación, 29 septiembre 2020)

Finalmente, el 29 de septiembre de 2020 el Senado rechazó esta indicación que era la última opción para permitir el ingreso de personas inmigrantes sin necesidad de ingresar con una visa de trabajo tramitada desde el país de origen. El Senado también rechazó una segunda indicación presentada por la Comisión de Hacienda que permitía un proceso de regularización extraordinaria para extranjeros en situación irregular o con trámites de residencia pendiente. La indicación proponía que las solicitudes para este proceso de regularización pudiesen ser ingresadas hasta 90 días después de publicada la

11 Evelyn Matthei es actualmente alcaldesa de la comuna de Providencia (comuna acomodada en la ciudad de Santiago), fue diputada, senadora y Ministra del Trabajo. Ex candidata a la presidencia para las elecciones de 2013, militante del partido Unión Demócrata Independiente, UDI, de extrema derecha.

12 Joaquín Lavín, es actualmente alcalde de Las Condes (comuna acomodada en la ciudad de Santiago), fue Ministro de Educación y Ministro de Desarrollo Social. Ex candidato a la presidencia en 1999 y 2005. Perteneció al Partido Unión Demócrata Independiente (UDI), de extrema derecha.

Ley Migratoria¹³, sin embargo, el Gobierno declaró que ello tendría un “efecto de llamada”, planteando que durante esos noventa días se produciría un ingreso masivo de personas inmigrantes. El rechazo de ambas indicaciones contó con votos oficialistas y de parlamentarios socialistas y demócrata cristianos.

Senadora UDI (partido de extrema derecha), Luz Ebensperger: “no se pueden establecer normas que lo que hagan sea un llamado a la migración irregular, clandestina (...) Desde mayo a la fecha estamos viviendo situaciones críticas, sobre todo en el norte, con un ingreso bastante poco habitual en las regiones, que ha creado situaciones muy difíciles.” (La Tercera, 30 de septiembre 2020).

En las citas se observa también que las consecuencias económicas de la pandemia son utilizadas para reforzar el discurso contrario a la migración y aprobar de este modo el PLM impulsado por el gobierno de Piñera. Así la Ley se transformó en el mecanismo que permite cerrar las fronteras del país en un contexto de incertidumbre y temor producto del Coronavirus.

Por otra parte, la actual pandemia y confinamiento producto del COVID-19 ha generado una situación extremadamente compleja para la población en general. La situación golpea de manera particular a la población migrante y hay al menos cuatro razones que lo explican. En primer lugar, se trata de una población que se concentra fuertemente en el sector informal de la economía por lo que la disminución de esta actividad impacta significativamente a este grupo. Diversos economistas han indicado que producto del incremento en el desempleo, es muy probable que el sector informal crezca de manera significativa. Para los inmigrantes el empleo informal si bien es una opción que permite asegurar en algo la sobrevivencia, dificulta en el mediano plazo la posibilidad de regularizar la situación migratoria, pues no podrán contar con cotizaciones en el sistema privado de pensiones, requisito que debe ser presentado al momento de solicitar la residencia definitiva.

En segundo lugar, sus redes sociales son más débiles. La migración en Chile es principalmente de carácter laboral, en su mayoría personas jóvenes con o sin hijos, cuyos padres tienden a quedarse en los países de origen y son –junto con los menores–, los beneficiarios directos de las remesas. Esta situación hace muy difícil que los inmigrantes puedan contar con los apoyos y redes familiares en el país de destino en caso de tener problemas. Esta situación afecta con mayor fuerza a mujeres solas con hijos, ya que producto del confinamiento, las y los niños no pueden asistir a los establecimientos educacionales, cuestión que dificulta o imposibilita que las mujeres puedan salir a trabajar.

En tercer lugar, un porcentaje importante se encuentra con un estatus migratorio precario (Goldring & Landolt, 2013), esto quiere decir que tienen visas o permisos de residencia de carácter temporal, están en trámite, han ingresado la solicitud pero todavía no cuentan con una confirmación de ingreso, o bien están en una situación irregular. En el actual contexto de pandemia, esta situación implica que quedan fuera de todas las ayudas y apoyos que el gobierno central y los gobiernos locales han brindado a la población producto del COVID-19. Al no tener documentos vigentes no pueden incorporarse como beneficiarios y no son elegibles en los programas sociales.

Finalmente, se trata de una población en donde un porcentaje importante presenta desde antes de la pandemia, inadecuadas condiciones de habitabilidad producto del hacinamiento, subarriendo, altos precios por habitaciones extremadamente precarias y dificultades para el pago de alquileres, entre otros aspectos (Contreras *et al.*, 2015). La compleja situación de vivienda y habitabilidad no solo dificulta las posibilidades de autocuidado frente al COVID, sino que los mantiene bajo una constante amenaza de desalojo por parte de los propietarios.

Las consecuencias de la pandemia y el confinamiento en la población migrante son por tanto profundas: pérdida de empleo, imposibilidad de enviar remesas a sus familiares, pérdida de la vivienda, dificultades para acceder a derechos básicos y pérdida de

13 Indicación pasó a discusión de comisión mixta del Senado, para posteriormente, ser votadas las modificaciones en la cámara.

servicios como internet, lo que dificulta mantener algunas actividades y vínculos sociales. A esto se suma el incremento de la irregularidad producto de las dificultades y lentitud en los trámites administrativos, mayores restricciones a la movilidad internacional y altos niveles de discriminación y racismo. En este contexto se ha hecho evidente que el proceso de arraigo e inserción social de la población migrante en la sociedad chilena era más frágil de lo que inicialmente se pensaba.

Reflexiones en torno a la ciudadanía

Los antecedentes hasta aquí expuestos permiten avanzar en la reflexión en torno a la ciudadanía y el avance en materia de derechos que se ha querido desarrollar en este trabajo. La literatura especializada cuestionó en los noventa la idea clásica de una ciudadanía anclada al Estado nación, construida como una categoría en expansión en la medida en que iba progresivamente incorporando mayores derechos (civiles, sociales, y político-culturales) para las poblaciones históricamente excluidas (mujeres, niños, población indígena o migrante) (Balibar, 2010). La crítica apunta a que los derechos estaban consagrados desde el Estado-nación, y orientados hacia los miembros reconocidos por dicho Estado a través de los principios de *ius-solis* o *ius-sanguinis*. De este modo los miembros pertenecientes al Estado (bajo cualquiera de los dos principios) eran considerados ciudadanos a quienes el Estado debía proteger. Sin embargo, los aportes de los estudios migratorios, en particular aquellas reflexiones que surgen desde la perspectiva transnacional, ponen en cuestión esta relación, por cuanto se trata de sujetos que si bien pertenecen y viven dentro de los límites territoriales del Estado, se les clasifica como un extranjero (Kymlicka & Wayne, 1994; Ong, 2006; Sassen, 2002). La figura de la doble ausencia de Sayad expresa con claridad los límites que experimenta la pertenencia del extranjero a su mundo de origen, como a aquel al que llega (Sayad, 2010).

Desde un lugar distinto, también se criticó la distinción entre legalidad e ilegalidad migratoria como criterios para definir la inclusión social y política como si se tratara de dos posibilidades excluyentes entre sí (regularidad migratoria conllevaba ciudadanía e irregularidad migratoria la imposibilitaba). Para autores como Sassen (2013) la globalización del modelo neoliberal habría generado mecanismos de inclusión migratoria a través de sistemas jurídicos y políticos que excluyen a la misma población, en la medida en que no se reconocen completamente sus derechos y en igualdad de condiciones que la población local. Es decir, se les incorpora en el mercado del trabajo, sus hijas e hijos asisten a la escuela, son un vecino más en los barrios que habita, pero no le asisten los mismos derechos que el resto de la población nacional, y su presencia en el territorio estarán condicionada a lo que determine el Estado. Se trata de una presencia ilegítima, al decir de Sayad (2010), que puede ser revocada por parte de la autoridad política en caso que su *performance* no se ajuste a lo que la sociedad espera de él o ella.

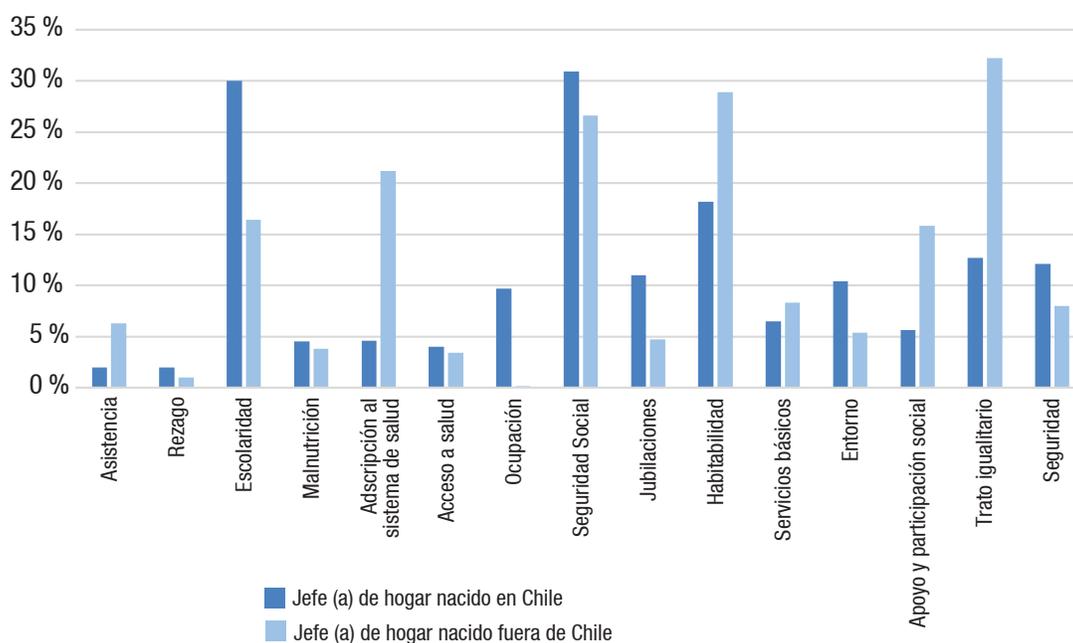
Siguiendo los antecedentes sobre la población inmigrante en Chile, se observa que esta forma de inclusión a través de la exclusión es el sistema que permite explicar la forma que adquiere la inserción de la población inmigrante en el país. Los datos entregados por la Encuesta de Caracterización Nacional (CASEN) del año 2017 indica que la tasa de ocupación laboral de la población nacida fuera de Chile corresponde a un 75,3%, superando en 21,6% más la tasa de ocupación que presenta la población chilena. Por lo general, la comunidad peruana y venezolana son quienes tienen un mayor porcentaje de ocupación en comparación con otras nacionalidades. Por otra parte, la misma encuesta indica que la incidencia de la pobreza medida por ingreso, es mayor en los hogares en donde el jefe de hogar es extranjero (10,2% para la población inmigrante versus 7,5% para la población nacional). Sobre los índices de pobreza multidimensional,¹⁴ un 24.6% de la población extranjera se ubica en esta situación, 3,9 puntos porcentuales por

14 Las dimensiones y sus correspondientes indicadores que componen al índice de pobreza multidimensional, son: 1) Educación (asistencia, rezago escolar y nivel de escolaridad); 2) Salud (malnutrición, adscripción al sistema de salud y acceso a salud); 3) Trabajo y Seguridad Social (ocupación, seguridad social y jubilaciones) 4) Vivienda y Entorno (habitabilidad, servicios básicos y entorno), y; 5) Redes y Cohesión Social (Apoyo y participación social, trato igualitario, seguridad).

arriba del porcentaje que presenta la población chilena, siendo los jóvenes y la macrozona norte las variables que concentran con mayor fuerza la pobreza multidimensional de la población migrante. En cuanto a los indicadores que componen las dimensiones de la pobreza multidimensional, los

jefes/as de hogar nacidos en el extranjero indican que el trato igualitario (32,2%), las condiciones de habitabilidad (28,9%), la seguridad social (26,6%) y la adscripción al sistema de salud (21,2%) son los principales problemas que presentan en su permanencia en el país.

Gráfico 3.
Porcentaje de hogares carentes en indicadores de pobreza multidimensional



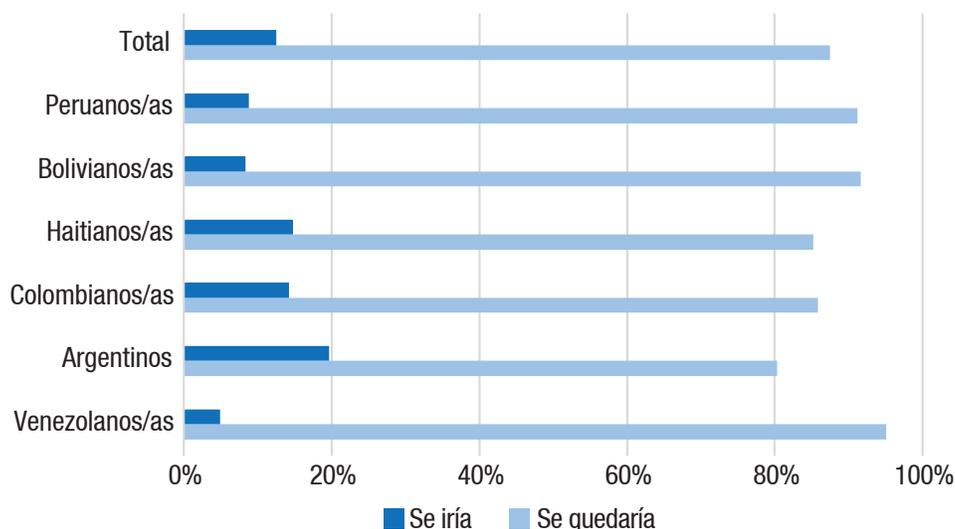
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta CASEN 2017.

Lo interesante es que pese a las mayores dificultades de inserción socio-laboral que encuentra la población extranjera, la gran mayoría desea quedarse en el país. El Gráfico 4 corresponde a una respuesta¹⁵ del estudio realizado por el Servicio Jesuita Migrante,

encuesta que se realizó durante el estallido social que comenzó en Octubre de 2019. El Gráfico 4 indica la disposición a permanecer en el país por parte de la población inmigrante encuestada.

15 La pregunta formulada en la encuesta fue: En caso que perdiera su trabajo actual, ¿se quedaría acá, se cambiaría a vivir a otra ciudad dentro de Chile, se iría a otro país o regresaría a su país de origen? Teniendo como categorías de respuesta: 1) Me quedaría acá; 2) Me cambiaría de ciudad dentro de Chile; 3) Me iría a otro país, y; 4) Regresaría a mi país de origen. Se agruparon las alternativas de respuesta en: 1 y 2 "Se quedaría" y 3 y 4 en "Se iría".

Gráfico 4.
Intención de permanencia de la población inmigrante en Chile



Fuente: Encuesta Voces Migrantes, Servicio Jesuita a Migrantes (2019).

Sin embargo, la actual pandemia estaría desnudando los límites de esta forma de inclusión a través de la exclusión. La crisis sanitaria obliga a volver a preguntar si la población inmigrante desea quedarse en el país y cómo cambian las razones de aquellos que buscan el retorno. Al considerar las enormes dificultades que enfrenta parte de la población inmigrante producto del confinamiento y los riesgos de contagio, así como la ausencia de apoyos específicos a la población que se encuentra sin RUT¹⁶ vigente y los discursos contrarios a la migración que han surgido en el contexto de la discusión del proyecto de Ley migratoria, se observa una profundización en las condiciones de exclusión que experimentan. La exclusión en este sentido se vuelve crítica y en muchos casos puede terminar por romper o al menos cuestionar el proyecto migratorio de las y los sujetos. El incremento de personas que buscan retornar a sus países de origen parece ser la respuesta desesperada frente a un sistema que los desplaza permanentemente hacia los márgenes legales, sociales y simbólicos de la sociedad.

En este escenario la discusión responsable sobre el PLM resulta central para lograr romper con las condiciones de carácter más estructural que los y las excluye. Reforzar la perspectiva de derechos, la legitimidad de la migración, la centralidad del principio de igualdad entre quienes habitan el territorio, independiente del lugar donde nacieron, así como reconocer la diversidad y multiculturalidad como parte constitutiva de la sociedad, es central para avanzar en una real inclusión social, política, económica y cultural.

Este breve y preliminar diagnóstico levanta algunas preguntas que serán importantes de abordar en el futuro: ¿Qué efectos tiene la pandemia en la relación inclusión/exclusión de la población migrante? ¿Qué consecuencias tiene el deterioro de sus condiciones de vida en la construcción de ciudadanía (en términos de acceso, reconocimiento y ejercicio de derechos)? ¿Cómo las personas migrantes van tomando estrategias de movilidad que subvierten el carácter restrictivo de la nueva ley migratoria?

¹⁶ El Rol Único Tributario (RUT) es el número de identificación nacional que tiene cada persona nacional o extranjera con permiso de residencia. En el caso de Chile obtener este número de identificación es clave porque se requiere para cualquier tipo de prestación social, contrato de servicios privados (compra de planes móviles, cuentas bancarias, contrato de internet, arriendos formales de vivienda, entre otros).

Referencias bibliográficas

- Acosta, D. y Freier, L. F. (2015). Discursos y políticas de inmigración en Sudamérica: ¿Hacia un nuevo paradigma o la confirmación de una retórica sin contenido? *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana – REMHU*, XXIII (44), 171–189.
- Balibar, E. (2010). At the Borders of citizenship: A Democracy in Translation? *European Journal of Social Theory*, 13(3), 315–322.
- Bravo, G. y Norambuena, C. (2018). *Procesos migratorios en Chile: Una mirada histórica–normativa*. ANEPE. Santiago, Chile.
- Cano, M. V., Soffia, M., & Martínez, J. (2009). *Conocer para legislar y hacer política: Los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio*. CEPAL. Santiago, Chile.
- Contreras, Y., Ala–Louko, V., & Labbé, G. (2015). Acceso exclusionario y racista a la vivienda formal e informal en las áreas centrales de Santiago e Iquique. *Polis, Revista Latinoamericana*, 42.
- El Mostrador. (21 de julio de 2020). “Matthei en picada contra indicación a la Ley de Migración: ¿Quieren que siga llegando gente de otros países para tratar de ocupar los pocos empleos que van a existir?” <https://www.elmostrador.cl/noticias/2020/07/21/matthei-en-picada-contra-indicacion-a-la-ley-de-migracion-quieren-que-siga-llegando-gente-de-otros-paises-para-tratar-de-ocupar-los-pocos-empleos-que-van-a-existir/>
- El Desconcierto. (24 de agosto de 2020). *Lavín: “Mientras no recuperemos los niveles de empleo pre–pandemia, no deberíamos aceptar más migrantes.”* <https://www.eldesconcierto.cl/2020/08/24/joaquin-lavin-mientras-no-recuperemos-los-niveles-de-empleo-no-deberiamos-aceptar-mas-migrantes/>
- Freier, F. (2018). A South American Migration Crisis: Venezuelan outflows test neighbors’ hospitality. *Migration Policy Institute*. <https://www.migrationpolicy.org/article/south-american-migration-crisis-venezuelan-outflows-test-neighbors-hospitality>
- Gandini, L., Lozano, F., & Prieto, V. (Eds.). (2019). *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México, México.
- Goldring, L., & Landolt, P. (2013). The social production of Non–Citizenship: The consequences of intersecting trajectories of precarious legal status and precarious work. Producing and negotiating non–citizenship: Precarious legal status in Canada. (pp. 154–173). University of Toronto Press. Canadá.
- INE y DEM. (2020). *Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre 2019*. Instituto Nacional de Estadísticas y Departamento de Extranjería. Santiago, Chile.
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2003). *Censo 2002 resultados. Volumen I. Población País–Región (Volumen I)*. INE. Santiago, Chile.
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2018). *Características de la inmigración internacional en Chile. Censo 2017*. INE. Santiago, Chile.
- International Organization for Migration OIM. (2018). *National Migration Trends in South America. Bolivarian Republic of Venezuela*. https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/National_Migration_Trends_in_South_America_Venezuela.pdf
- Kymlicka, W. & Wayne, N. (1994). Return of the citizen: A survey of recent work on citizenship theory. *Ethics*, 104(2), 352–381.
- Martínez, J. (2003). *El encanto de los datos. Socio–demografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002 (Población y Desarrollo, 49)* [Informe de organismo internacional]. CEPAL.
- Observatorio Social, Ministerio de Desarrollo Social. (2017). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. Informe: Inmigrantes Síntesis de resultados CASEN (2017)*. Recuperado de: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Resultados_Inmigrantes_casen_2017.pdf

- Ong, A. (2006). Mutations in Citizenship. *Theory, Culture and Society*, 23, 499–505.
- Palacios C. (30 de septiembre de 2020). “Migraciones: Senado rechaza indicación que permitía regularización extraordinaria hasta 90 días después de publicada la ley”. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/ley-de-migraciones-senado-rechaza-indicacion-que-permitia-regularizacion-extraordinaria-hasta-90-dias-despues-de-publicada-la-ley/2BRH2CVS5VCGBE2WTZBTU7I-M4M/>
- Sassen, S. (2002). The repositioning of citizenship: Emergent subjects and spaces for politics. *Berkeley Journal of Sociology*, 46, 4–25.
- Sassen, S. (2013). *Inmigrantes y ciudadanos. De las migraciones masivas a la Europa de fortaleza. Siglo XXI España*.
- Sayad, A. (2010). La doble ausencia. De las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado. *Anthropos*. España.
- Schuller, P. (29 de septiembre de 2020). “Ley de migración se vota este martes y galli reitera llamado al senado a rechazar polémica indicación. *La Nación*. [HTTP://WWW.LANACION.CL/LEY-DE-MIGRACION-SE-VOTA-ESTE-MARTES-Y-GALLI-REITERA-LLAMADO-AL-SENADO-A-RECHAZAR-POLEMI-CA-INDICACION/](http://www.lanacion.cl/ley-de-migracion-se-vota-este-martes-y-galli-reitera-llamado-al-senado-a-rechazar-polemica-indicacion/)
- Servicio Jesuita a Migrantes. (2019). *Encuesta Voces Migrantes*. Recuperado de: <https://www.migracionchile.cl/voces-migrantes/>
- Stefoni, C. (2011). *Perfil Migratorio de Chile*. OIM. Santiago, Chile.
- Stefoni, C., Silva, C., & Brito, S. (2019). Migración venezolana en Chile. La (des)esperanza de los jóvenes. En L. Gandini, F. Lozano, & V. Prieto (Eds.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. (pp. 259–283). Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México, México.
- Tele 13. (11 de agosto de 2020). “Ministro Pérez por modelo migratorio utilizado en haitianos: “Fue dañino para el país y para ellos.” <https://www.t13.cl/noticia/nacional/perez-modelo-migratorio-haitianos-danino-pais-ellos-11-08-20>
- Ulianova, O. & Norambuena, C. (2009). Rusos en Chile. *Ariadna Ediciones*. Santiago, Chile.
- XIV Conferencia Suramericana sobre Migraciones. (2014). Estudio sobre experiencias en la implementación del acuerdo de residencia del MERCOSUR y Asociados. http://www.csm-osumi.org/sites/default/files/6_doc_ref_-_estudio_sobre_experiencias_en_la_implementacion_del_acuerdo_de_residencia_del_mercosur_y_asociados.pdf

CAPÍTULO 4

Las violencias de género en el trayecto de las migraciones. La trata sexual de mujeres migrantes en Uruguay

Lena Fontela, Andrea Tuana y Delia Dutra¹
FLACSO Uruguay

Las migraciones en Uruguay en contexto

El fenómeno migratorio en Uruguay está estrechamente vinculado a la situación en que se encuentren los países de la región de América Latina. La región a su vez siempre está muy afectada por los movimientos de población que se registran en el mundo, por las políticas migratorias propias de estos países, así como la de aquellos del denominado norte global. En este sentido, se entiende que las migraciones internacionales participan activamente de los procesos de cambios sociales, políticos, económicos, al tiempo que también son afectadas por las decisiones tomadas por actores sociales internacionales, regionales y locales.

En los últimos quince años, Uruguay ha avanzado respecto a las garantías de los derechos a las personas inmigrantes, hecho que se materializó, por ejemplo, con la aprobación de la Ley 18250 en 2008. Esta ley reconoce el derecho a migrar como un derecho humano, “es un nuevo inicio que dio lugar a avances legislativos, así como a la creación de la Junta Nacional de Migración (JNM), primer espacio institucional en la materia” (MIDES, 2017, p. 9).

La introducción de reformas sociales y la expansión de los programas sociales sumado al buen desempeño económico, han permitido una disminución importante en los niveles de pobreza y desigualdad

(BID, 2015). Entre 2006 y 2013 la pobreza disminuyó de 32,5% a 11,5%, mientras que la indigencia se redujo de 2,5% a 0,5%. Sin embargo, en 2020 como resultado de un cambio de orientación política en la conducción del Poder Ejecutivo y Legislativo, el país está iniciando un proceso de fuerte ajuste del presupuesto y fiscal y se han implementado medidas de retracción en la inversión en políticas y programas sociales.²

Una breve retrospectiva histórica evidencia que la inmigración en Uruguay no es reciente. De acuerdo con Koolhass y Nathan (2013), hasta finales de la primera mitad del siglo XX, la inmigración constituyó el motor del crecimiento poblacional y económico del país. Sin embargo, a mediados de la década de 1960 Uruguay pasó a ser un país de emigración; los años setenta, impulsados por el fenómeno del exilio político y un contexto económico negativo, fueron los años de mayores registros de emigración.

Actualmente, teniendo en cuenta el contexto de los países de la región, Uruguay se ha venido consolidando como país con buen desempeño en índices que evalúan el bienestar de su población, como el Índice de Desarrollo Humano, Índice de Oportunidad Humana y el Índice de Libertad Económica (BM, 2019). Si bien el país es uno de los más pequeños en términos de población,³ que alcanza los 3.461.734 habitantes y una superficie

1 **Lena Fontela Kopl**, Magíster en Derechos Humanos y Democracia por FLACSO México. Licenciada en Ciencias Antropológicas por la Universidad de la República de Uruguay e investigadora en violencia basada en género, procesos políticos y derechos humanos en FLACSO Uruguay. **Andrea Tuana**, Magíster en Políticas Públicas y Género por FLACSO México. Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de la República de Uruguay, docente e investigadora en violencia basada en género y violencia hacia niños, niñas y adolescentes en FLACSO Uruguay. **Delia Dutra**, Doctora en Sociología por la Universidad de Brasilia y Magíster en Ciencias de la Comunicación por UNISINOS Brasil, Profesora de la Universidad de la República y tutora de Maestría en FLACSO Uruguay, Investigadora del Sistema Nacional de Investigación del Uruguay, SNI 1, ANII.

2 A modo ilustrativo pueden consultarse las decisiones de recorte presupuestal que están siendo tomadas respecto a las políticas de infancia y adolescencia (Argenzio, 2020).

3 Su población es mayoritariamente urbana, 95%, y el área metropolitana de Montevideo concentra aproximadamente 53% de la población nacional (BID, 2015).

de 176.215km² y su economía también es pequeña, Uruguay cuenta con uno de los mayores ingresos per cápita de la región. A partir del 2013, el Banco Mundial pasó a clasificar a Uruguay como país de renta alta,⁴ en 2018 el ingreso nacional bruto per cápita ascendía a USD 21.900 ajustados por paridad de poder de compra (BM, 2018; 2019).

El crecimiento económico del país tuvo repercusiones en la reversión de las tendencias a la emigración y aumento de la inmigración que tiene un fuerte componente de retorno. Koolhaas y Nathan (2013) sostienen que el saldo migratorio positivo hasta 2011 también debe asociarse con el retorno de personas uruguayas residentes en el exterior. Si bien no se cuenta con estadísticas de migración en Uruguay que den cuenta de los flujos migratorios y sus características, Gainza (2017) realiza un estudio que toma datos de fuentes administrativas, del censo 2011 y de la encuesta continua de hogares.⁵

Según el censo 2011, en Uruguay la población nacida en el exterior es de 77.003 personas lo que corresponde al 2,4% del total, cifra menor que en el censo de 1996 que marcaba un 2,9% del total pero mayor que los datos suministrados por la Encuesta de Hogares Ampliada de 2006 que muestra que la población inmigrante corresponde al 2,1% (Koolhaas y Nathan, 2013). Medio millón de personas uruguayas residen en el exterior. A causa del impacto de la pandemia ha habido intenciones de retornar y ha aumentado el acercamiento a la red consular de Uruguay, lo cual puede tener un doble efecto: por un lado, la disminución de los ingresos de remesas e inversiones en el país, y por otro lado las necesidades de atención social que se requiere en el retorno (CM, 2020).

Si se toma en consideración la encuesta continua de hogares de 2015, el *stock* de personas extranjeras llegadas en los últimos años, muestra un 40% mayor al registrado en 2011, con una tasa de crecimiento anual del 9,3%. Las tres fuentes consultadas posicionan como los orígenes más dinámicos a

República Dominicana, Venezuela, Colombia y Cuba. Ha habido también una desaceleración o caída según algunas fuentes, de la inmigración, lo que puede deberse a la disminución de migrantes provenientes de República Dominicana por la exigencia de visa (Gainza, 2017).

Según declaraciones ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes de Uruguay, la Organización Internacional de las Migraciones sostiene que a partir del 2019 comenzaron a acceder a Uruguay migrantes con una motivación humanitaria y que son producto del “fenómeno de los caminantes”, personas que no eligieron a Uruguay como el primer destino, que duraron más de un año en ingresar a Uruguay a través de Brasil y que estuvieron expuestas a situaciones de violencia de género, de tráfico, explotación, Uruguay tiene frontera con dos países con poblaciones migrantes muy grandes (CM, 2020).

La crisis planetaria del COVID-19 en 2020 modifica la realidad, y produce en la actualidad un fuerte impacto en las condiciones de vida de la población en general, y de sectores más vulnerables, como los inmigrantes y las mujeres, quienes probablemente vayan a sufrir aún más que la ciudadanía local las consecuencias de este escenario político, económico, social y sanitario en Uruguay y la región. En los primeros meses de la pandemia se registraron situaciones de extrema vulnerabilidad de personas que se encontraban en el país desde hacía dos o tres años, personas que lo habían perdido todo, sus empleos y sus hogares (CM, 2020). En esta línea, Prieto y Koolhaas sostenían en 2014 que el desempleo de las mujeres que inmigraron a Uruguay entre 2009 y 2014, era muy superior al de las uruguayas (18%) y seis veces mayor al de los varones inmigrantes, lo que supone una brecha muy superior a la observada entre varones y mujeres no migrantes (*apud* Mides, 2017, p.14).

En 2019 el Programa de Población de la Universidad de la República, publicó resultados de estimaciones

4 Entre 2006 y 2013 la pobreza disminuyó de 32,5% a 11,5%, mientras que la indigencia se redujo de 2,5% a 0,5%.

5 Los registros administrativos proporcionan información sobre las personas que se identifican con un documento extranjero, puede que también se incluya en este grupo a personas nacidas en Uruguay. Las fuentes del Censo proporcionan información sobre inmigrantes, al igual que la encuesta continua de hogares no recogen nacionalidad y esto impide el contraste entre ambos tipos de fuentes (Gainza, 2017).

derivadas de la explotación, de la Encuesta Continua de Hogares⁶ que indican que el número de personas nacidas en el extranjero que llevan menos de cinco años en Uruguay, se ha incrementado en más de un 80% respecto al último registro censal (Prieto y Márquez, 2019, p.3). Además, ese estudio revela que en los últimos cinco años se han registrado cambios significativos⁷ en los flujos migratorios que llegan al país: en 2013 uno de cada cinco inmigrantes recientes⁸ había nacido en países latinoamericanos no limítrofes, siendo que en 2018 la relación pasa para uno de cada dos. Dentro de este grupo, más de la mitad son originarios de Venezuela, y el resto de los grupos nacionales con mayor representación está liderado por personas oriundas de Cuba, República Dominicana y Perú. Respecto a la migración histórica de personas provenientes de Argentina y Brasil, se mantiene el liderazgo en las solicitudes de residencia permanente considerando los registros existentes hasta 2017 (*Ibidem*).

Si se analiza la población del país que está empleada, Prieto y Márquez (2019) refieren con preocupación a la alta proporción de personas trabajadoras inmigrantes con sobre-educación, es decir que el nivel educativo alcanzado por estas es superior al necesario para el desempeño de las tareas de ocupación, y superior también es el promedio de años de estudio que poseen cuando se los compara a los y las trabajadoras nativas (*Idem*, p. 23) con perfil sociodemográfico semejante.

Otro aspecto que destacan estas autoras, tiene que ver con la mayor exposición de la población trabajadora migrante a riesgos de pérdida de empleo o de menor respaldo institucional si se compara con la población activa nativa. Se identifica una importante incidencia de la tercerización. A pesar de que este fenómeno tiene bajo impacto en el mercado de trabajo uruguayo, las personas inmigrantes recientes están especialmente afectadas por esta forma de contratación, básicamente en el sector de servicios vinculados con la seguridad, la conducción de transporte de automóvil, la limpieza y los cuidados.

Por su parte, Khoolaas y Nathan (2013) enfatizan en la feminización de los flujos migratorios recientes. Con respecto a los datos de la Encuesta Continua de Hogares para el período 2012–2015, al analizar los flujos migratorios según sexo, Gainza (2017) observa una mayor feminización (exclusiva de estos nuevos orígenes latinoamericanos) en la migración proveniente de República Dominicana, Bolivia, Colombia. En estos contextos migratorios es la mujer que tiene responsabilidades económicas con sus familiares.

Quienes migran se enfrentan de forma diferencial a las condiciones socioeconómicas y políticas, tanto en el proceso migratorio como en la inserción en el país de residencia (Caggiano, 2019). La carencia de políticas migratorias con enfoque de género que entienda y atienda el aumento exponencial en la migración de mujeres, estimulan –entre otras consecuencias– la actuación de las redes de tráfico y trata durante el proceso migratorio. Si bien el artículo se centra en analizar un aspecto de la violencia que viven las mujeres en su tránsito migratorio incluyendo la inserción en el país de destino, como se verá, nuestro objetivo no es establecer una correlación lineal entre la migración y la trata con fines de explotación sexual como su consecuencia, el objetivo de este artículo es colocar un lente en la situación de trata que viven las mujeres migrantes en Uruguay, como una de las manifestaciones de las múltiples violencias que viven las mujeres durante su tránsito migratorio.

En las próximas páginas se propone un recorrido por los acuerdos internacionales sobre la conceptualización de la trata de personas, datos sobre su caracterización, sus diferencias y vínculos con las redes de tráfico, y en especial, el proceso de construcción de la trata de personas con fines de explotación sexual en Uruguay como un problema público, las políticas de abordaje que se han implementado en el siglo XXI y la capacidad de adaptación a los cambiantes contextos migratorios.

6 Del período 2013 a 2018.

7 Prieto y Márquez (2019) señalan que estos cambios en la intensidad y perfil de las corrientes migratorias que registra Uruguay vienen también manifestándose en toda la región sudamericana en los últimos cinco años.

8 No más de cinco años residiendo en el país.

Puntos de partida sobre la trata de personas

La trata de personas es una de las formas más extremas de dominación y explotación de los seres humanos. Es producto de modelos esclavistas que han persistido a lo largo de la historia con diferentes características y modos de presentación. Si se realiza un repaso por los acontecimientos que contribuyeron a la conceptualización de la esclavitud y de la trata de personas como un problema público, nos encontraremos con algunos hitos significativos en la agenda internacional.

En 1926 se puede ubicar la adopción de la Convención sobre la Esclavitud en la que se la define como “el estado o condición de un individuo sobre el que se ejercitan los atributos del derecho de propiedad” y “comprende todo acto de captura, adquisición o cesión de un individuo para venderle o cambiarle” (UN, 1926, Art. 1 y 2). El movimiento abolicionista propone el término “trata de blancas”, lo que tiene repercusiones en la adopción del Convenio para la represión de la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena, adoptado por la Asamblea General en 1949 (UN, 1949). En 1956, la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, profundiza en su definición y contempla también la servidumbre por deuda y gleba, los matrimonios forzados o similares, la venta o entrega de niños para ser explotados, entre otras (UN, 1956, Art. 1).

Luego de varios años de silencio sobre el tema, se puede ubicar otro momento en la década de los años ochenta, que coincide con el incremento de la migración de mujeres a nivel mundial, se comienza a utilizar el término tráfico de personas. Se verá que en años recientes se empieza a definir con mayor precisión la terminología de trata de personas (Ezeta, 2006).

A pesar de su creciente posicionamiento, en las agendas de los países como un problema público que es necesario perseguir y prevenir, lejos de su erradicación, el fenómeno de la trata se ha adaptado a diferentes contextos políticos y sociales, lo que ha provocado la reproducción y el fortalecimiento de las redes de tratantes a nivel global (UNODC,

2016; Casillas, 2020). Con la trata se confirma la perpetuidad de la práctica de la esclavitud, es decir de apropiarse o adueñarse de los cuerpos y medios de producción de aquellas personas que integran para las redes de tratantes una categoría de subhumanidad (de Souza Santos, 2009), que se encuentra al servicio del capital global, y que se ha constituido en una forma de organización económica altamente lucrativa junto con el tráfico de drogas y de armas (UNODC, 2010; Maffia, 2014).

La categoría de subhumanidad se construye como resultado de la intersección de factores de desigualdad: raza, género, situación económica, origen nacional, entre otros (Gil Hernández, 2009), que contribuyen a la conformación de un sustrato de vulnerabilidad que aumenta el riesgo de las personas de ser captadas por las redes tanto de tráfico como de tratantes. Las mujeres, niñas, niños, adolescentes y disidencias de género además son considerados objetos sexuales para ser explotadas por las redes. Hemos expresado que entendemos la trata con fines de explotación sexual, como una de las expresiones de la violencia basada en el género que atraviesan las mujeres durante el desarrollo de su vida social y en especial durante su proceso migratorio. Esta manera de caratular no es antojadiza, responde a la información que ha recogido Naciones Unidas a través de sus agencias especializadas a nivel internacional, que pueden analizarse desde las teorías de género que han posibilitado la comprensión de dinámicas sociales de sujeción de los cuerpos femeninos y feminizados, que funcionan en un orden social basado en el género.

Violencia basada en género y trata sexual, mercado sexual y patriarcado

Yo quería formar una familia, tener hijos, tener una vida mejor, cuando llegué aquí las cosas no funcionaron bien, no conseguí trabajo... ese señor me obligó a hacer cosas... a prostituirme... yo no quería... me pegó... me degradaba y humillaba... (E3)

Los datos presentados por la UNODC (2018), muestran una vez más que las víctimas son explotadas a nivel

global de forma diferencial según su sexo.⁹ El 83% de las mujeres son víctimas de explotación sexual y el 13% fueron tratadas para realizar trabajos forzados, mientras que el 82% de los hombres son víctimas de trabajos forzados y el 10% fueron víctimas de explotación sexual. El comportamiento por sexo y forma de explotación también se reproduce en la etapa de la niñez. Las niñas son en su mayoría explotadas sexualmente, si bien hay niñas que son víctimas de otros tipos de violencia, si se comparan con los niños, en su gran mayoría son explotadas sexualmente (UNDOC, 2018).

Los datos también muestran que la trata con fines de explotación sexual es la más frecuente, alcanza un 59%, de la cual, el 68% son mujeres y el 26% son niñas, el 6% restante está representado por hombres y niños.¹⁰ El comportamiento vinculado con el sexo y la edad de las víctimas, así como el objeto de la trata no es uniforme en todas las regiones del mundo. En América, Europa y Asia Oriental aumenta la prevalencia de la trata con fines de explotación sexual hacia mujeres y niñas. En América Central y el Caribe aumenta el número de niñas objeto de trata y en las demás subregiones de América las tratadas son mujeres adultas. Si se coloca el foco en América del Sur, la mayoría de las víctimas detectadas de trata son mujeres, representando más del 80%, de las cuales el 51% son mujeres adultas y el 37% son niñas. Los países del Cono Sur, Argentina, Chile y Uruguay también informan que el 60% de las víctimas identificadas son mujeres y que son explotadas sexualmente (UNODC, 2018).

Estas informaciones contribuyen a pensar en la necesidad de analizar la trata con fines de explotación sexual como una de las manifestaciones de la violencia basada en género que afecta principalmente a las mujeres y niñas, como lo

sostiene el artículo 2.b de la Convención de Belém Do Pará¹¹ (OEA, 2002).

Desde los estudios de género se ha analizado la violencia que viven las mujeres, niñas, niños, adolescentes y disidencias de género, como producto de la desigualdad proveniente de la organización social basada en el género, que ha servido como sustrato para el surgimiento y desarrollo de las violencias estructurales, simbólicas y normalizadas definidas por Philippe Bourgois (2009), así como por las violencias morales definidas por Rita Segato (2003); representadas en lo que Scheper–Hughes y Bourgois (2004) han definido como el *continuum* de violencias. Estas violencias que provienen y se desarrollan a través de prácticas, representaciones e instituciones formalizadas agrupadas como “tecnologías de género” por Teresa de Lauretis (1996), son producto de mecanismos complejos, de representaciones y auto–representaciones, de discursos institucionalizados, de epistemologías, prácticas y de la vida cotidiana (De Lauretis, 1996).

Las violencias en ocasiones son evidentes y sancionadas penalmente, o socialmente, en otras ocasiones son invisibles, o naturalizadas y normalizadas. Cualquiera sea el tipo de manifestación existe un denominador común y es estar dirigida a quienes se encuentran en situación de desigualdad en torno al género: cuerpos femeninos o feminizados, pueden ser mujeres, o aquellas personas que no siguen las pautas sociales asignadas a su sexo (Segato, 2003) y que construyen siguiendo su propia identidad performativa del género y rompen con las normas sociales asignadas al nacer (Butler, 2007).

La trata con fines de explotación sexual es también una expresión de un orden político que es opresivo, violento y discriminatorio, que ubica a quienes detentan la masculinidad hegemónica en un lugar

9 Los datos presentados se sistematizan teniendo en cuenta el sexo de la víctima, lo que no permite realizar una caracterización teniendo en cuenta la identidad de género de quienes son víctimas de explotación sexual. Según las fuentes consultadas para la realización de este artículo, en Uruguay también se han registrado personas trans como víctimas de explotación sexual que en el registro son subsumidas en la categoría “mujeres” en el caso de que la identidad de género se asocie con mujer en el binario hombre mujer (E1).

10 Estos datos representan la parte visible de la trata, la tendencia al ocultamiento indica que el comportamiento es similar, es decir que la mayoría de las personas explotadas sexualmente son mujeres y niñas (UNDOC, 2018).

11 En la década del 2000, la Declaración del Milenio establece que es necesario “intensificar nuestra lucha contra la delincuencia transnacional en todas sus dimensiones, incluidos la trata y el contrabando de seres humanos y el blanqueo de dinero” (UN, 2000, II). La Comisión de Derechos Humanos en su 60° período de sesiones aprueba la decisión de nombrar la figura de Relator Especial sobre la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños (UN, 2005); en julio de 2020 el mandato es prorrogado por tres años según la resolución 44/4 del Consejo de Derechos Humanos (UN, 2020).

de supremacía y poder por encima de las mujeres y otros colectivos discriminados. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) entiende que la violencia sexual es producto de la violencia estructural basada en las relaciones de género y reconoce la responsabilidad del Estado:

La violencia sexual es una expresión de discriminación contra la mujer, resultado de una violencia estructural basada en su género y de estereotipos y patrones socioculturales discriminatorios. [...] responde a un sistema que justifica la dominación masculina sobre la base de una supuesta inferioridad biológica de las mujeres, que tiene su origen en la familia y se proyecta en todo el orden social, económico, cultural, religioso y político. De esta manera, todo el aparato estatal y la sociedad en su conjunto han sido incapaces de asegurar el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres (CIDH, s/f).

En concordancia con Segato (2010, 2018) de la trata sexual es una expresión de una violencia cruenta basada en la pedagogía de la crueldad, donde el cuerpo de las mujeres se constituye en un campo de batalla por la soberanía, la extractividad, la explotación sexual, económica y el disciplinamiento. En este contexto, el cuerpo de las mujeres representa una cosa, que puede ser comprable y vendible. Este entorno de explotación está legitimado por el contrato sexual a partir del cual los varones están habilitados a acceder y consumir el cuerpo de las mujeres, en un sistema capitalista que colabora en la perpetuación del patriarcado (Pateman, 1988).

La intersección del género con la situación de la migración genera un contexto de vulnerabilidad de las mujeres, niñas, niños y adolescentes migrantes que les expone a situaciones en las que la violencia de género puede manifestarse. Es imprescindible que los Estados, en la definición del problema público que realicen, así como en las propuestas de política pública de abordaje a estos, tengan en cuenta la complejidad que implica un fenómeno que si bien tiene sus particularidades regionales tiene bases estructurales similares.

La trata con fines de explotación sexual y sus vínculos con la migración

*Fue horrible mira,
fuimos a Guyana en avión,
porque allí no nos piden visa a los cubanos,
luego hasta Brasil en avioneta,
vivimos de todo, cruzamos un río en un barquito,
la selva... muy peligroso...
en cada lugar había alguien esperándonos...
luego nos tomamos un bus a
la frontera con Rivera,
cruzamos la frontera en un taxi
e ingresamos a Uruguay (E4).*

La relatora especial de Violencia contra la Mujer de Naciones Unidas plantea que las mujeres y las niñas migrantes están expuestas a ser víctimas de violencia sexual, por parte de contrabandistas, grupos delictivos o individuos en los países de origen, de tránsito y de destino, así como a ser captadas por redes de trata de personas y ser sometidas a esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud. Asimismo, afirma que la violencia por razones de género es uno de los motivos principales que empujan a las mujeres a tomar la decisión de migrar (UN, 2016).

Pero no siempre las víctimas de trata son migrantes. Existe un consenso en considerar que no es necesario que una persona sea trasladada de un país a otro para ser explotada. Son diversos los factores que inciden en que la trata se pueda desarrollar y no todos están relacionados con la migración, sin embargo, son fenómenos que se pueden asociar pues las redes de trata aprovechan la situación de extrema vulnerabilidad y actúan en el país de origen, en la ruta y también en el destino (UNDOC, 2016). Se puede visualizar la exposición a las violencias como un *continuum* durante el trayecto migratorio (Willers, 2016) y en las diferentes fases que integran el proceso de explotación, como abordamos a continuación.

Cuantificar la trata a nivel mundial es complejo. Uruguay tiene un debe en este sentido (E1), por tanto los únicos datos con los que se cuenta son los suministrados por el Servicio de Atención

a Mujeres en situación de Trata con Fines de Explotación Sexual¹² de Uruguay (en adelante el Servicio de Atención). El medio usual utilizado para el reclutamiento¹³ es el engaño. El registro con el que se cuenta no permite discriminar si es parcial (la víctima sabe para qué actividad viaja, pero es engañada sobre las condiciones laborales y de vida) o total (la víctima no sabe cuál es la actividad que realizará). Entre las razones que las víctimas relatan, los equipos técnicos las identifican en un 93% con razones económicas, el resto se relaciona con los conflictos familiares o la falta de oportunidades para acceder a la educación. Los relatos de las mujeres dominicanas en el servicio muestran que la víctima es inducida al endeudamiento para realizar el traslado (Prego, 2020:109).

Durante la fase de traslado pueden identificarse diferentes modalidades. En las víctimas el traslado puede hacerse por aire, tierra o mar. Pueden existir escalas o hacerse de forma directa. Las fronteras pueden cruzarse de forma legal (con documentos oficiales) o de manera clandestina (sin documentos) o de forma ilícita (con documentos falsos). En ocasiones las redes de trata generan los documentos falsos: pasaportes, actas de nacimiento, entre otros. Para estas situaciones la identificación de las víctimas resulta dificultosa (Ezeta, 2006).

Los datos del Servicio de Atención muestran que los países por los que llegan las personas a Uruguay, son en su mayoría Brasil y en segundo lugar Argentina. En el proceso de traslado las víctimas han sido explotadas sexualmente en su mayoría, pero también –en menor medida– se han visto enfrentadas a situaciones de trabajo forzoso, servidumbre y tráfico de drogas. En cuanto al ingreso al país, la gran mayoría de las víctimas lo han hecho de manera regular, el 29% de los casos ha sido irregular, la mitad de este último grupo de personas son de origen asiático, las que fueron derivadas al Servicio de Atención a través de procedimientos policiales.

El resto son personas africanas, centroamericanas, brasileñas, paraguayas. También se detectaron diez casos de ingreso con documentación falsa (Prego, 2020).

Es importante destacar que a pesar de que el ingreso sea regular y con la documentación legal, puede realizarse a través de las redes de tráfico, principalmente para aquellos países a los que Uruguay exige visa: República Dominicana, Cuba, Haití (DNM, 2019). Uno de los canales de tráfico utilizados por las redes, comienza a través de Guyana como país puente, único en América Latina que no exige visa de cubanos para el ingreso. Posteriormente, las personas son llevadas a Brasil, por tierra o avioneta, cruzando una zona selvática del Amazonas hasta Porto Alegre, desde aquí al departamento de Rivera. Para ingresar a Uruguay no se necesita cruzar ningún puesto migratorio (Radiomundo, 2018; Sánchez, 2018; Clot y Martínez, 2018; CM, 2020), por lo que el acceso si bien es legal ha sido realizado a través de las redes de tráfico sometiendo a las personas a situaciones de extrema inseguridad y de pagos en ocasiones onerosos. Tanto la duración como el nivel de exposición y riesgo de la travesía dependen del medio empleado. Los pagos también son variables, pueden ser por medio de dinero o a cambio de relaciones sexuales. Las personas también pueden ingresar a Uruguay realizando el traslado de forma solitaria, sin la intervención de las redes de trata o tráfico.

Según la información revelada, el documento de identificación con el cual ingresan al país las personas víctimas de trata atendidas en el Servicio de Atención, es auténtico. Se detectaron sólo diez casos de ingreso con documentación falsa (Prego, 2020). Como lo señalan los antecedentes, las redes tratantes buscan legalizar la mayor cantidad de aspectos posibles y no alertar el control migratorio ilegal. A pesar de la política del visado impuesta, no ha resultado un obstáculo para el ingreso irregular,

12 Corresponden a la sistematización de datos a partir de las fichas de registro del Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Trata con Fines de Explotación Sexual, desde mayo de 2011 a mayo de 2018. Los datos no representan la totalidad de las víctimas de trata, informa sobre aquellas que han sido atendidas en el Servicio. Esto es de utilidad porque a partir de esta información se indican tendencias que permiten conocer las características de quienes viven de la trata con fines de explotación sexual en el país (Prego, 2020).

13 En el proceso de la trata se identifican diferentes fases, la primera es el reclutamiento, las redes tratantes apelan a diversos mecanismos y utilizan diversos medios para realizarlo, por lo general son indirectos y se realizan a través del engaño y falsas promesas. Las investigaciones evidencian que las víctimas son engañadas sobre las condiciones de trabajo, la vida que se les propone, en ocasiones se involucra el pago de deudas que puede estar asociado con el costo durante el proceso de traslado (UNDOC, 2018; Ezeta, 2006; Prego, 2020).

por el contrario, siguen existiendo y ponen en riesgo a las víctimas no solo en el trayecto migratorio sino también al ingresar al país.

La tercera fase es la de la explotación, que puede ser laboral, adopciones, servidumbre, militar, tráfico de órganos, prácticas esclavistas y sexual, que se centra en la explotación sexual e incluye: prostitución forzada, pornografía (películas, fotos, internet), pedofilia, turismo sexual, agencias matrimoniales, embarazos forzados.¹⁴ Durante esta fase la víctima de explotación sexual es obligada por diversos mecanismos, desde la confiscación de los documentos, el sometimiento a través de narcóticos, abusos, violaciones, chantajes y amenazas, el endeudamiento por el traslado (Ezeta, 2006), todos mecanismos que crean condiciones de dependencia de las víctimas, tanto económicas como también emocionales si se tiene en cuenta que en ocasiones las redes de tratantes provienen del mismo país.

La deuda es un método muy efectivo para la sujeción, la dependencia y continuidad de las mujeres en la red; permite desdibujar el abuso de poder y la coerción haciendo que la víctima se sienta responsable de su situación. La dependencia de las drogas es otro mecanismo de atrapamiento, ya que las redes son las que les proveen de drogas y en muchas ocasiones utilizan a las víctimas para el narcotráfico. La amenaza de ir presas por narcotráfico funciona como un fuerte elemento de control y coacción para mantener a las víctimas en las redes.

Las situaciones abordadas por el Servicio de Atención, muestran que la explotación, laboral o sexual, se hizo efectiva en la mayoría de los casos. En el 16% de los casos la trata fue interrumpida y las víctimas atendidas por el servicio. Las personas atendidas fueron explotadas en su mayoría en Uruguay en diversas zonas del territorio nacional (Prego, 2020).¹⁵ En ocasiones a las mujeres se las somete conjuntamente a más de un tipo de trata.

Además de la trata con fines de explotación laboral también existe violencia sexual (E1, 2020).

Si bien en la fase de reclutamiento se ponen en juego por parte de las redes de trata mecanismos de control que permiten la manipulación y el engaño de las víctimas, es en la fase de explotación que se exacerbaban los mecanismos de control, los que garantizan que quienes sufren explotación permanezcan en la situación. Desde los ámbitos políticos y sociales, este aspecto puede ser confundido con el consentimiento de la víctima a realizar actividades de prostitución. Esto ocurre, especialmente en Uruguay, donde la normativa vigente legaliza esta actividad, lo que es aprovechado por las redes de tratantes (LTS, 2002; Prego, 2020) y permite que las víctimas de trata sean explotadas en lugares públicos y abiertos como bares, burdeles, whiskerías, fiestas, casas de masajes (Ezeta, 2006; Prego, 2020). Una de las preguntas que comúnmente se realizan los actores políticos, jurídicos y sociales es el motivo por el que no escapan, las razones por las cuales no piden ayuda (Ezeta, 2006). Esta interrogante se reitera sobre las víctimas de violencia basada en género, especialmente la violencia doméstica. En estas situaciones no se analizan los mecanismos de sujeción operante, aunque sí la normativa internacional (UN, 2000, Art. 3).

Son diversos los mecanismos de control que se despliegan por las redes de trata. A partir de Ezeta (2006) se sintetizan en los siguientes: a) violencia o amenaza de violencia como herramienta para sostener el sometimiento, b) amenazas de ser enviadas a prisión o de ser denunciadas cuando se encuentran en situación de migración irregular, en ocasiones se apela a la relación de los tratantes con el funcionariado o las autoridades públicas, c) amenaza de daño a los seres queridos, d) retención de documentos, e) presión por deudas o supuestas deudas, incluyendo las generadas en la fase de tráfico, f) en situaciones de víctimas de trata de migrantes se

14 No todas estas situaciones son consecuencia de la trata con fines de explotación sexual. La prostitución en Uruguay es legal, según el Artículo 1 de la Ley 17515 "es lícito el trabajo sexual realizado en las condiciones que fijan la presente ley y demás disposiciones aplicables" (LTS, 2002); la pedofilia si bien es un delito, no siempre es consecuencia de una situación de trata.

15 Los departamentos y localidades donde se produce la explotación son los siguientes: Maldonado: Punta del Este, Maldonado, San Carlos, Pan de Azúcar, Aiguá; Rocha: Chuy, Punta del Diablo y Velázquez; Treinta y Tres; Cerro Largo: Melo; Florida: Cardal, Fray Marcos; Durazno; Canelones: Pando, Ciudad de la Costa, Cerrillos, Las Piedras, Santa Rosa, Canelones, Santa Lucía; Río Negro: Young; Artigas; Rivera; Salto; Paysandú; Tacuarembó; Paso de los Toros, y Colonia: Colonia, Carmelo. Las mujeres dominicanas son quienes relatan que han sido explotadas en varias zonas.

apela a mecanismos de aislamiento social, cultural y lingüístico, g) un método cada vez más usado es el suministro de alcohol o drogas, h) exposición y estigmatización lo que dificulta la reintegración en el caso de víctimas nacionales o la integración en caso de víctimas en situación de migración. Se agrega además otra estrategia coercitiva que se sustenta en la dependencia económica, sin mecanismos de defensa emocionales y físicos, las víctimas pierden autonomía.

De los datos provenientes del Servicio de Atención se observa que, de 148 víctimas, la gran mayoría ha padecido violencia psicológica, económica y física, incluyendo la violencia sexual. También se observan amenazas tanto a las víctimas como a sus familiares. Otro dato relevante es que el 76% de las víctimas atendidas contrajeron deudas en su país de origen para ser trasladadas a Uruguay. El 22% de ellas son de origen dominicano, de ellas una gran parte pertenece a una misma localidad, y además se instalan prácticas comunes, esto sumado a una investigación reciente en República Dominicana, permite a las autoras identificar un *modus operandi* de una red de tráfico en este país (Prego, 2020, p. 117–118).

Además, se revela un dato que se contrapone con la idea de que la víctima de trata se encuentra en una situación de aislamiento. El 62% de las víctimas atendidas de trata sexual muestra libertad de movimientos, aunque existe una privación sutil de la libertad, debido a que no pueden desarrollar actividades como el ocio, la educación, el trabajo, entre otras actividades que permiten la autonomía y el acceso a derechos de estas personas (Prego, 2020).

La población que acude al Servicio de Atención se compone de mujeres entre 18 y 35 años de edad, lo que homologa los datos internacionales, que indican que las víctimas de trata con fines sexuales suelen ser mujeres de entre 20 y 30 años. El 54% de las mujeres atendidas en el Servicio tienen un nivel educativo medio o alto, por encima del ciclo básico completo, el 9% de las mujeres tienen un nivel muy bajo, son analfabetas o tienen primaria incompleta. Las mujeres extranjeras tienen niveles educativos

más altos que las uruguayas. Estos datos revelan que no necesariamente se puede vincular el nivel educativo con la situación de vulnerabilidad en las que se encuentran (Prego, 2020, p. 106; E1).

Por medio de la percepción de los equipos de atención, se observa que el 69% de las personas atendidas son afrodescendientes. El servicio brinda información sobre la maternidad de quienes asisten, se cuenta con información sobre el 82% de las personas, de éstas el 83% tienen entre uno y tres hijos. La mayoría de las extranjeras dejan a sus hijos en el país de origen a cargo de familiares. Esto también es usado como mecanismo de control por parte de los tratantes, como una obligación de envío de recursos para las familias (Prego, 2020, p. 107).

Existe un reconocimiento a nivel internacional de la situación de vulnerabilidad que enfrentan las mujeres migrantes en los países de destino, favoreciendo diversas situaciones de violencia de género, el país de destino es extraño, con una cultura y costumbres diferentes, en general se encuentran separadas de su familia incluyendo a sus hijos e hijas, y de amistades, además de la expropiación de los ingresos a las que son sometidas. Todos estos factores generan un sustrato de sometimiento que el abusador usa a su favor (Arnosó, Arnosó, Mazkarian e Irazu, 2012).

Como se desarrolló a lo largo de este capítulo, las personas en situación de trata son reducidas a objetos mensurables (Segato, 2018), a condiciones de subhumanidad (De Souza, 2009) y cuando se trata de víctimas migrantes, estas dimensiones se intersectan agudizando la situación de vulnerabilidad. A las mujeres migrantes se las posiciona en el lugar de la “otra” con una cultura y costumbre distintas capaces de aceptar cualquier trabajo para subsistir. Además, en el momento que se las asocia al mercado sexual, no se las visualiza como víctimas sino como responsables de su situación, se las discrimina por mujeres, migrantes y por estar insertas en el mercado sexual.

Estado, democracia y políticas públicas migratorias en Uruguay

Nosotros nos íbamos a hospedar en un hotel, nosotros dimos una llorada cuando vinimos aquí, a este país, totalmente increíble, pero lloramos porque él cuando nos entregó todo nos dijo que íbamos a ir a un hotel que hasta de lujo era, con todo pago, que nos dieran comida que nos dieran todo y cuando llegamos fuimos a una pensión de mala muerte, yo lloraba y lloraba, me quería ir, pero con todo lo que había pagado... (E2)

La democracia puede analizarse desde el régimen, desde el gobierno o desde el Estado. Este último implica el régimen y gobierno, pero también los actores políticos y económicos que determinan la estructura de reconocimiento político, social y la distribución económica. Además, integra tres dimensiones: eficacia, efectividad, credibilidad, que proveen el marco desde donde se constituyen el régimen y gobierno (O'Donnell, 2015).

Desde este nivel, la democracia representativa uruguaya se constituye en una sinergia entre partidos políticos, el parlamento, el Poder Ejecutivo y judicial, el desarrollo de elecciones regulares, libres y de opciones variadas, y también se cuenta con mecanismos de democracia directa, propios del republicanismo, que le proporcionan al modelo una mayor participación de algunos sectores del electorado en las decisiones políticas: cabildos abiertos, presupuestos participativos, referéndums nacionales y departamentales, participación en consejos consultivos nacionales o departamentales, entre otros espacios de participación con diferentes niveles de toma de decisión. Estos mecanismos no llegan a convertirla en una democracia participativa, para esto deberían funcionar sobre un conjunto de organizaciones que privilegien la democracia sobre el capitalismo, hecho que no sucede (De Sousa Santos, 2009). La participación pensada como una limitante de las decisiones tomadas por el poder político, hecho que Schumpeter (1983) lo ve como atributo en las democracias representativas exitosas. Tampoco se puede definir como una democracia representativa sustantiva, lo que implicaría un modelo político y social en el que los derechos

guían las decisiones gubernamentales tendientes a aumentar la distribución económica (Przeworski, 1989).

Si se analiza la calidad de la democracia desde posturas de la teoría de la democracia, se encuentra que los enfoques procedimentales entienden que la calidad democrática está emparentada con la selección de quienes ejercerán el gobierno y no con su efectividad (Levine y Molina, 2007); se distinguen posiciones sustantivas que argumentan que las democracias de calidad son aquellas que se sustentan sobre un ordenamiento institucional que promueve la libertad y la igualdad de la ciudadanía (Morlino, 2009). Desde esta visión se está pensando la democracia a nivel de Estado y trae aparejada la garantía de los derechos humanos.

Si bien este artículo se acerca a esta última perspectiva, se entiende que tiene sus restricciones, pues no todas las personas que residen en los límites de un Estado/Nación acceden de la misma manera a los espacios de representación y participación en las democracias. A partir de los resultados de diversas investigaciones se observa que en América Latina existe una exclusión política de grupos que integran la sociedad en términos de género, migración y etnicidad (Freidenberg, 2017). Pero además si se contempla a la democracia desde sus acepciones jurídica, social y política (identidad, participación), se encuentra que se promueve una clasificación dicotómica entre los otros y el nosotros, lo que no solo provoca prejuicios, estigmatización y discriminación, sino que además tiene consecuencias en el acceso a los derechos (Vargas, 2011).

Si nos detenemos en la categoría migrante, también se vislumbrarán procesos de clasificación y segregación de la representación y participación en los procesos democráticos. Al pensar en las mujeres migrantes víctimas de explotación sexual, se encuentra una constante en la negación y ocultamiento de sus vivencias y por tanto, la ausencia de abordaje desde las políticas. Se considera que, entre otros factores, esto ha sido consecuencia de la naturalización y normalización de las prácticas sociales vinculadas con la explotación sexual, asociadas simbólicamente con la prostitución –

legal en Uruguay– y el proxenetismo, pero además que son ejercidas por las “otras” que aceptan cualquier modalidad de trabajo de forma voluntaria para la generación de ingresos. Una de las mujeres dominicanas entrevistadas comentó su vivencia en el país: “nosotros sabemos que no le vamos a caer bien a todo el mundo, nos miran con malos ojos, cuando nos miran en la calle, la forma de nosotras vestir. Lo que pasa es que venimos de un clima que hace mucho calor, por eso vestimos así, entonces nos dicen de todo, piensan que venimos a ser prostitutas” (E2).

La democracia tiene indefectiblemente una relación con los derechos humanos, no se puede pensar en democracia sin la existencia de derechos humanos y tampoco no se puede pensar en derechos humanos que no se sustenten en parámetros democráticos. Sin embargo, las democracias no siempre tienden a contemplar el bienestar público y sus particularidades, para ello es necesario que los Estados implementen acciones gubernamentales (políticas públicas, presupuestos, rendiciones de cuentas) que se orienten a resolver los problemas públicos de una forma eficiente. A continuación, se pondrá el foco en este último aspecto y particularmente en la adopción de estrategias de intervención sobre la trata sexual, además de las dinámicas de explotación que se han modificado en los últimos años.

Uruguay ha adherido mediante la Ley 17861 en 2004 a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos complementarios (UN, 2000a, 2000b; LACNU, 2004). En 2006 se realiza un Estudio exploratorio sobre trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina, Chile y Uruguay, en el que se destaca que en Uruguay la problemática es un tema invisibilizado con nulas propuestas de abordaje desde la política pública, otro de los aspectos destacables de este informe es que se incluye a Uruguay como un país de origen de víctimas de trata con fines de explotación sexual (OIM, 2006, p. 8).

En este período algunas organizaciones sociales abogan por la incorporación de la trata en la agenda pública, lo que contribuye a la instalación del tema como un problema público, la tendencia a la invisibilidad se debilita y se proponen acciones de atención a la problemática que ponen el foco en Uruguay como origen de la trata con fines de explotación sexual. Estas conjunciones de iniciativas permiten la creación de la Mesa Interinstitucional que finalmente se creó en 2008 convocada por el Instituto Nacional de las Mujeres, oficializando de este modo un mecanismo estatal de trabajo coordinado sobre la problemática. A nivel legislativo, se sanciona la Ley de Migración 18250, que se constituye en la primera normativa que legisla sobre la trata y se lo define como un tipo penal autónomo, pero además se establece en el artículo 80 que víctimas, testigos, familiares y denunciadores podrán acceder a lo previsto en los artículos 13 y 14 de la Ley 18026 que prevé la reparación de las víctimas y su intervención durante el proceso de investigación (LM, 2008, p. Art. 78).

El funcionamiento de la Mesa Interinstitucional de Combate a la Trata de Mujeres con Fines de Explotación Sexual Comercial,¹⁶ propicia que en 2017 se trabaje en la elaboración del primer Plan Nacional de Acción para la Prevención y Combate a la Trata de Personas 2018–2020 (MTICTMESC, 2018). En 2018 se logra un avance sustantivo con la aprobación de la Ley 19643 de Prevención y Combate de la Trata de Personas, Modificaciones al Código Penal en el que se reconocen los compromisos que el país había asumido a nivel internacional mediante la adopción del Protocolo Palermo (LPCTP). En 2019 se instala el Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas, integrado por las más altas jerarquías de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil.

A nivel internacional (excluyendo Europa Occidental y Central, Oriente Medio, Asia Oriental) los datos revelan que desde 2010 ha habido un aumento constante de explotación de víctimas en sus propios países, en el 2016 se duplica el aumento,

16 La integran los Ministerios pertenecientes al Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, la Universidad de la República, la Bancada Bicameral Femenina, la Central de Trabajadores – PIT CNT, la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (MTICTMESC, 2018).

de 27 a 58%, contrariamente en Uruguay la tendencia es a la inversa: las personas explotadas provienen en su mayoría del exterior (Tuana, 2018; E1). Esta tendencia también se ve reflejada en los datos revelados por el Servicio de Atención, estos muestran que desde 2014 se ha registrado un cambio en quienes acuden o son derivadas al servicio, el 75% son mujeres extranjeras, la mayoría de origen dominicano y afrodescendientes. Si bien este aumento exponencial fue disminuyendo hasta el año 2018, se mantiene la tendencia incremental en la población explotada: 18% de cubanas, 38% de dominicanas, las uruguayas representan el 35%, el 8% son latinoamericanas, excepto una que es africana (Prego, 2020, p. 95, 103; E1).

Las políticas impulsadas en Uruguay de abordaje a la trata se basaron en un primer momento en las

“mujeres uruguayas viajando al exterior a los destinos típicos España, Italia, Estados Unidos quizás en menos incidencia y de alguna manera cuando el Uruguay empieza a trabajar en la construcción de una política pública sobre la trata con fines de explotación sexual, con esa foto como Uruguay siendo origen de la trata con fines de explotación sexual, y ahora como sabemos, podemos decir que lamentablemente Uruguay puede considerarse como un país de origen, tránsito y destino de la trata” (E1, 2020).”

Ante este cambio en el comportamiento del fenómeno, en donde y sobre quienes actúa, surge la pregunta: qué tipo de estrategias adoptó Uruguay para proteger a las mujeres en situación de migración y trata con fines de explotación sexual.

El aumento de los flujos migratorios dominicanos que se han expandido más allá de Venezuela alcanzan al sur del continente: Argentina, Chile y Uruguay (OIM, 2017), en los dos primeros países las visas para inmigrantes de República Dominicana se impusieron en 2012, en Uruguay en 2014 para enfrentar la trata (Uriarte, 2020). En los últimos años también han aumentado los flujos migratorios provenientes de Cuba, pero la política de visado hacia la población cubana es anterior a la aprobación de la Ley de Migración. Otro de los flujos migratorios que ha tenido

cambios en los últimos años es el proveniente de la República Bolivariana de Venezuela, los ingresos han ido en aumento, en 2015 ingresaron 1.855 personas, en 2016 ingresaron 2.762 personas y en 2017 ingresaron 4.379 (OIM, 2017), a la migración venezolana no se le exige visa, las personas provenientes de Venezuela tienen un nivel educativo alto, son personas que han elegido a Uruguay como destino final (CM, 2020).

Las políticas de visado se enuncian como mecanismos tendientes a prevenir y combatir la migración irregular, el tráfico y la trata de personas, especialmente de mujeres, niños y niñas, y por consiguiente mantener una migración ordenada, segura y regular ante los cambios en los flujos migratorios. Esta visión que pertenece a un modelo que propone una gestión de las poblaciones siguiendo una lógica en la que se consideran las “causas, las manifestaciones y efectos, tanto positivos como negativos” de la migración en general y en particular de la “migración irregular”, comienza a instalarse con fuerza –junto con otras problemáticas de la política internacional– en los años noventa en variadas agendas inclusive de la OIM (Domenech, 2013, p.3).

Nuestro posicionamiento es crítico frente a estas perspectivas que analizan la migración en términos de costos y beneficios (Sayad, 1998). Se entiende que las verdaderas intenciones no son económicas o de protección de los derechos de quienes migran, subyacen concepciones ideológicas y políticas, valoraciones que construyen categorizaciones sobre la población migrante, estas nuevas “amenazas” clasificadas con las etiquetas de terrorismo, trata de personas, tráfico ilícito, son las que determinan políticas de visado diferenciales (Domenech, 2015; Uriarte, 2020).

Particularmente en Uruguay, estas construcciones también se sostienen porque existe en el imaginario colectivo un ideal civilizatorio y moderno desde el que se ha constituido el Estado/Nación, con flujos migratorios europeos que reemplazaron a los pueblos nativos y mestizados. El discurso identitario construido es racializado y privilegia las migraciones europeas, las que son visualizadas como garantía del capital, o la calificación laboral y profesional

(Domenech, 2015). Esto supone la activación de mecanismos de invisibilización y discriminación de poblaciones amerindias y africanas, que también conforman la población, como lo han mostrado estudios de antropología de las poblaciones (Taks, 2006; Uriarte, 2014) y de manera reciente también se posiciona y se muestra discursivamente como un país de puertas abiertas a la migración. Sin embargo, se continúan exhibiendo características que permiten observar prácticas discriminatorias con algunas poblaciones migrantes.

Al analizar las políticas de visado impuestas por Uruguay y según la última actualización de la página web de la Dirección Nacional de Migración, son 110 países para los cuales se necesita visa común para ingresar al país. Se distribuyen entre los países provenientes de Asia, África, Oceanía, de Europa únicamente tres países: Albania, Bielorusia y Macedonia, y del Caribe únicamente se solicita visa para Haití, Cuba y República Dominicana (DNM, 2019).

Estas políticas de visado que le imprimen una limitante a quienes provienen de estos países y buscan mejores oportunidades laborales, o que se encuentran huyendo de contextos políticos adversos o de incluso desastres ecológicos, colocan el foco en la seguridad de los Estados, y no la seguridad y protección de las personas migrantes (Trabalón, 2018). Estos enfoques no solo conllevan ausencias en la protección estatal, sino que también estimulan la reproducción y actuación de las redes de tráfico durante el trayecto de la migración.

Se encuentra un correlato entre las políticas de visado impuestas a migrantes provenientes de República Dominicana, Haití o Cuba, con el aumento de ingresos al país de forma irregular. Al no pasar por puestos migratorios, quienes migran se enfrentan con una primera dificultad en el ingreso al país; si bien a partir de la reglamentación de la Ley de Migraciones adoptó un sistema de respuesta rápida para la expedición de los documentos de identidad nacionales, no ha logrado generar mecanismos de adaptabilidad a la creciente migración. Esto ha provocado una persistencia en las demoras en la expedición del documento de identidad en

varios meses (Uriarte, 2020). Sin este documento el acceso al trabajo y los consiguientes derechos regulatorios, a la atención a la salud, a la vivienda y la educación se ven imposibilitados, se expone a las personas migrantes a situaciones de vulneración de sus derechos en varias esferas. En el caso de las mujeres explotadas por las redes de trata, la ausencia de la intervención estatal en la protección, estimulan la dependencia de las víctimas a las redes y el fortalecimiento de estas.

Si se analiza las propuestas incluidas en el Plan de Acción sobre la Trata, se propone una protección integral y se centra en la prevención, atención y protección, difusión de derechos a personas migrantes. Como parte de sus acciones se brinda el Servicio de Atención a personas en situación de trata en donde se brinda atención, asesoramiento y orientación psicológica, social y legal a mujeres nacionales y migrantes. El servicio se brinda en Montevideo y en Cerro Largo, el resto del país no cuenta con servicios territoriales. La descentralización implica riesgos para los equipos y para las víctimas porque los contextos son pequeños y se dificulta la persecución del delito por las características de las redes. Se han pasado por distintos estadios en la prestación de este tipo de servicios, actualmente se brinda un servicio itinerante con sede en Montevideo que se traslada a diferentes departamentos y que acuden a estos con base en la demanda (E1).

Las acciones propuestas por el Plan de Acción no incluyen medidas específicas respecto de las mujeres migrantes, no se realiza una distinción teniendo en cuenta las necesidades y especificidades de la población, tampoco se propone una revisión de la reglamentación sobre la política de visado. Las dificultades que enfrentan las mujeres, niñas, niños y adolescentes en la inserción social y la incidencia que pueda estar teniendo en el aumento de casos de trata con fines de explotación sexual hacia mujeres migrantes en el país, la instalación de nuevas redes y la adaptabilidad a los diferentes contextos.

Las víctimas de trata sexual que llegan al Servicio buscando protección o son derivadas por otras instituciones, se enfrentan a una respuesta que no está a la altura de las necesidades. En este contexto

el Estado pierde legitimidad, credibilidad y los victimarios aumentan su adaptabilidad y poder.

Conclusiones

La identidad cultural uruguaya se construyó sobre la base de migraciones europeas que, en el imaginario colectivo, garantizaron el desarrollo poblacional y económico del país. Durante el proceso civilizatorio se invisibilizaron otras poblaciones como las amerindias y afrodescendientes que también forman parte constitutiva de la población uruguaya como lo han mostrado estudios de antropología de las poblaciones. Este contexto resulta imprescindible para comprender los procesos de discriminación a los que se somete a algunos tipos de migraciones que ingresan al país, especialmente aquellos flujos que se han mostrado de forma dinámica en los últimos seis años, y que provienen de República Dominicana, Venezuela, Colombia y Cuba y que el contingente proveniente del primer país es feminizado.

Este sustrato cultural permite que aún persistan modelos de explotación de algunos sectores poblacionales, y en especial de algunas mujeres migrantes si se coloca el lente interseccional, en especial aquellas que provienen de países caribeños y son afrodescendientes. La práctica de captar, movilizar y explotar a las mujeres migrantes está instalada y extendida en nuestro país, y es lo que lo convierte en un país de origen, tránsito y destino, predominantemente de esto último. Sin embargo, persisten dificultades importantes para el reconocimiento, visibilización y por consiguiente propuestas de abordaje estatal. Las víctimas de trata sexual no siempre son identificadas como tales, la categoría de subhumanidad y de “otras no ciudadanas” las coloca en una situación de vulnerabilidad que permite que sean sujetas de diferentes manifestaciones de la violencia basada en género durante el trayecto migratorio.

Muchas mujeres migrantes que provienen de países caribeños son sometidas a la trata con fines de explotación sexual. Son captadas por redes de trata en sus países de origen y llegan a Uruguay con una ruta marcada hacia prostíbulos y whiskerías en distintas localidades del país. Otras emprenden viajes a través de redes de tráfico y son captadas

por redes de trata al llegar a Uruguay. A pesar de que el Estado no cuenta con datos oficiales sobre la cantidad de víctimas de trata, se dispone de una tendencia a través de los datos revelados por el Servicio de Atención a la Trata Sexual, que cuenta con información de las víctimas que acuden o son derivadas al servicio. Esta información permite observar que las mujeres que son atendidas provienen principalmente de República Dominicana y de Cuba.

El proceso de asumir la trata sexual como un problema público fue lento y sinuoso. Su surgimiento en los primeros años del siglo XXI como producto de la interrelación de los organismos internacionales, las organizaciones de la sociedad civil en interlocución con el Estado, provocaron que se instalaran las primeras acciones de intervención estatal sobre el tipo de trata que en ese momento tenían lugar, mujeres capturadas en Uruguay y enviadas al exterior para ser tratadas. El lento proceso de evaluación y reformulación de los mecanismos institucionalizados no han permitido al Estado adecuarse a los desafíos que imponen los nuevos contextos migratorios y su creciente feminización.

Las políticas de visado impuestas por Uruguay han equiparado la migración con la trata, con el argumento de obstaculizar las redes de tráfico y trata se han impuesto mecanismos de visado que potencian el ingreso al país por medios irregulares y la exposición de quienes migran a situaciones de exclusión social, en el caso de las mujeres se las expone a la captación de las redes de tráfico y trata. Las consecuencias de ingreso irregular tienen grandes repercusiones en la inserción inmediata en el país, el no transitar por un puesto migratorio trae aparejado una serie de obstáculos (tramitación de documento de identidad y de residencia), que se vuelven costosos y burocráticos y que en lo inmediato dificultan la inserción social y el acceso a los derechos fundamentales, trabajo, vivienda, alimentación, salud, educación, entre otros. Durante este período, la ausencia estatal provoca que las mujeres migrantes se enfrenten a situaciones de extrema necesidad que las obliga a continuar subsumidas a las redes de tratantes o a comenzar a trabajar para ellas.

Para garantizar el derecho a la migración, el acceso a los derechos fundamentales, la inserción social de quienes migran y el debilitamiento de las redes de tráfico y trata es necesaria la revisión de la política de visado.

Las respuestas de atención a víctimas de trata y en especial a víctimas migrantes deben ser fortalecidas, descentralizando y ampliando la cobertura en diferentes regiones del país inclusive en contexto de pandemia. Para evitar la exposición al riesgo de los equipos técnicos y de las mujeres que denuncian es importante establecer algunas estrategias de disposición de los servicios de forma regional y evitar la centralidad montevideana que implica una limitante en el acceso a la atención directa.

Estos servicios, además del abordaje psicosocial y legal, deben contar con una canasta de prestaciones sociales como lo son la vivienda, el trabajo, una renta básica, un sistema de cuidados para hijos e hijas, casas de seguridad, casas de breve estadía y medio camino. Asimismo, es importante que los servicios de atención cuenten con centros de referencia para mujeres migrantes víctimas de trata donde las mujeres puedan interactuar y vincularse con otras mujeres y generar redes de contención, acompañamiento y apoyo. Muchas mujeres migrantes solo tienen vínculos establecidos con sus tratantes lo cual hace muy difícil proyectar una salida y/o afrontar la soledad y el aislamiento en el que quedan al salir de la red. En estos centros de referencia –que deberían estar instalados en distintos departamentos del país– se deben ofrecer diferentes alternativas y actividades que promuevan el empoderamiento, la autonomía y el fortalecimiento de los derechos humanos de las mujeres.

La situación social y económica actual de la región y de las migraciones en particular requiere no solamente de democracias representativas, sino que resulta necesaria la integración de mecanismos sustantivos de democracia que se alejen de aquellas orientaciones abstractas y contengan principios de igualdad concreta. Es obligación del Estado brindar protección a aquellos sectores poblacionales que se encuentran en situación de desventaja. Este camino

requiere del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos y de presupuesto sensible. Nos centramos en tres elementos necesarios en la transversalización de la política pública.

Ante flujos migratorios dinámicos y crecientes, el aumento de la feminización y la exposición de las mujeres y disidencias a diversas manifestaciones de la violencia de género durante el trayecto migratorio, resulta imprescindible la incorporación de la dimensión de género sin el cual no se puede pensar en términos de incorporación de los principios de la igualdad concreta. Tanto en las acciones vinculadas a la explotación sexual –en las cuales parece estar más claro–, como en las políticas migratorias, la incorporación de la perspectiva de género para revertir la sujeción de las mujeres y disidencias a las redes de tráfico y trata, pero también para detectar aquellas formulaciones políticas que afectan de forma considerable a estos sectores.

Asimismo, resulta necesaria la implicación de procesos de coordinación interinstitucional que potencien la articulación entre diferentes niveles de gobierno. Si bien las políticas de atención a la trata se organizan en torno a la Mesa Interinstitucional, se requiere mayor interconexión con la institucionalidad que implementa la política migratoria.

El tercer elemento indispensable es la participación de la sociedad civil, además de aceptabilidad a las acciones que se propongan. Este mecanismo de incorporación del enfoque de derechos humanos se encuentra incluido en diversos instrumentos internacionales y tiene varios sentidos, por un lado promueve la apropiación de las personas involucradas, su consulta e intervención en los procesos de formulación tanto del problema público como de las acciones gubernamentales que se diseñen e implementen, y durante el proceso de evaluación que debería transversalizar las diferentes etapas de la política, contar con la voz de las personas implicadas resulta esencial en cualquier proceso de formulación, principalmente en aquellos que pueden resultar alejados de nuestro propio contexto cultural.

Referencias bibliográficas

- Argenzio, N. (2020). “Directora del INAU advierte sobre un “abatimiento presupuestal” para las políticas de infancia y adolescencia” (2020). *La Diaria*, 5 de agosto, disponible en https://ladiaria.com.uy/articulo/2020/8/directora-del-inau-advierte-sobre-un-abatimiento-presupuestal-para-las-politicas-de-infancia-y-adolescencia/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=6am. Consultado en octubre de 2020.
- Arnosó, M. *et al.* (2012). “Mujer inmigrante y violencia de género: factores de vulnerabilidad y protección social” en *Migraciones*. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (32), 169–200.
- Banco Mundial. (2018). *Uruguay datos*. Disponible en <https://datos.bancomundial.org/pais/uruguay>. Consultado en agosto de 2020.
- (2019). *Uruguay: panorama general*. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/country/uruguay/overview>. Consultado en agosto de 2020.
- Banco Interamericano De Desarrollo (BID). (2015). *Uruguay 2010–2015. Evaluación del Programa de País*. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Evaluaci%C3%B3n-del-Programa-de-Pa%C3%ADs-Uruguay-2010-2015.pdf>. Consultado en agosto de 2020.
- Bourgois, P. (2009). “Treinta años de retrospectiva etnográfica sobre la violencia en las Américas” en López, J., Bastos, S., Camus, M. (editores) (2009), *Guatemala. Violencias desbordadas*, pp. 27–62. Argentina: Servicio de Publicaciones, Universidad de Córdoba. Córdoba.
- Butler, J. (2006). *Vida precaria. El poder del duelo y la violencia*. Buenos Aires: Paidós, col. Espacios del Saber.
- Caggiano, S. (2019). *Las migraciones como campo de batallas. Desigualdades, pertenencias y conflictos en torno a la movilidad de las personas*. Miño y Dávila, Buenos Aires, Argentina.
- Cámara De Representantes (CM). (2020). “Organización Internacional para las Migraciones”. *Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 21 de octubre de 2020*. XLIX Legislatura, Nº 229 de 2020. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/6932340>. PDF. Consultado en febrero de 2020.
- Casillas, R. (2020). “Prólogo” en *Dueños de personas, personas con dueños. Investigación sobre trata de personas en Uruguay*, Uruguay, Asociación Civil El Paso, Montevideo, pp. 13–22.
- Clot, J. y Martínez, G. (2018). “La ‘odisea’ de los migrantes cubanos en América: modalidades, rutas y etapas migratorias”, revista *Pueblos y fronteras digital*. Volumen 13, 2018. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rpfd/v13/1870-4115-rpfd-13-e345.pdf>. Consultado en octubre de 2020.
- Comisión Interamericana De Derechos Humanos (CIDH) (s/f). *Violencia Sexual contra niñas y adolescentes*. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/factsheets/03.pdf>. Consultado en octubre de 2020.
- De Lauretis, T. (1996). “La tecnología del género” en *Revista Mora*, 2, pp. 6–34. Disponible en <http://www.caladona.org/grups/uploads/2012/01/tecnologias-del-genero-teresa-de-lauretis.pdf>. Consultado en setiembre de 2020.
- De Souza Santos, B, Gomes C. y Duarte, M. (2009). “Tráfico sexual de mulheres: Representações sobre ilegalidade e vitimação”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 87. Disponible en <https://journals.openedition.org/rccs/1447> Consultado en setiembre de 2020.
- Dirección Nacional De Migración (DNM). (2019). *Visas*. Disponible en https://migracion.minterior.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=1280. Consultado en octubre de 2020.
- Domenech, E. (2013). “Las migraciones son como el agua: Hacia la instauración de políticas de ‘control con rostro humano’”. *Polis* [En línea], 35 | 2013. Disponible en <http://journals.openedition.org/polis/9280>. Consultado en setiembre de 2020.

- (2015). “Controle da imigração ‘in-desejável’: expulsão e expulsabilidade na América do Sul”. *Ciência e Cultura*, 67(2), 25–29. doi: 10.21800/2317–66602015000200010. Consultado en setiembre de 2020.
- Ezeta, F. (2006). *La trata de personas. Aspectos básicos*. Ciudad de México: Comisión Interamericana de Mujeres–Organización de los Estados Americanos–Organización Internacional de las Migraciones–Instituto Nacional de las Mujeres–Instituto Nacional de Migración. Disponible en http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/Docs_PDF_trata/1_4.pdf Consultado en agosto de 2020.
- Freidenberg, F. (2017). “¿Por qué a las mujeres les cuesta tanto hacer política? Diagnóstico, barreras y buenas prácticas para mejorar la representación femenina en América Latina”, en *Ciudadanía y calidad de vida: debates, retos y experiencias en torno al desarrollo social en México y América Latina*. DC, México: UNAM/IEDF/la Biblioteca.
- Gainza, P. (2017). *Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas. Informe Final*. Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/76604/1/caracterizacion-de-las-nuevas-corrientes-migratorias-en-uruguay.pdf>. Consultado en agosto de 2020.
- Gil Hernández, F. (2009). “Estado y procesos políticos: Sexualidad e interseccionalidad”. Bogotá. *Versión Mimeo*. Disponible en <http://www.sxpolitics.org/wp-content/uploads/2009/10/estado-y-procesos-politicos-sexualidad-e-interseccionalidad-franklin-gil.pdf>. Consultado agosto de 2020.
- Koolhaas, M. y Nathan, M. (2013). *Inmigrantes internacionales y retornados en Uruguay: magnitud y características. Informe de resultados del Censo de Población 2011*, Montevideo: INE, UNFPA, OIM. Disponible en: https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/82_file1.pdf. Consultado en agosto de 2020.
- Ley 17861 Publicada el 7 de enero de 2005 de Aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos (LACNU). Disponible en: <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/17861–2004/1>. Consultado en julio de 2020.
- Ley de Migración 18250 (LM). 6 de enero de 2008. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2472782.htm>. Consultado en setiembre de 2020.
- Ley de Trabajo Sexual 17515 del 4 de julio de 2002. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5125118.htm>. Consultado en setiembre de 2020.
- Ley 19643 de 2018 de Prevención y Combate de la Trata de Personas. Modificaciones al código Penal, (LPCTP) Disponible en: <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19643–2018>. Consultado en setiembre de 2020.
- Ley de Trabajo Sexual (LTS) (2002). Ley de Trabajo Sexual, 4 de julio de 2002. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6926092.htm>. Consultado en octubre de 2020.
- Maffia, D. (2014). *La trata con fines de explotación sexual como un modo de esclavitud, en Género, esclavitud y tortura: a 200 años de la Asamblea del año XIII*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Jusbaire, Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires.
- Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas (MTICTMESC). (2018). *Plan Nacional de Acción para la Prevención y Combate a la Trata de Personas 2018–2020*. Disponible en <https://www.gub.uy/secretaria-derechos-humanos/sites/secretaria-derechos-humanos/files/documentos/publicaciones/Plan%20Nacional%20de%20Acci%C3%B3n%20para%20la%20Prevencci%C3%B3n%20y%20Combate%20a%20la%20Trata%20de%20Personas%202018–2020.pdf>. Consultado en julio de 2020.

- Ministerio de Desarrollo Social. (s/f). *Guía de Recursos. Servicio de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual*. Disponible en <http://guiaderecursos.mides.gub.uy/27545/servicio-de-atencion-a-mujeres-en-situacion-de-trata-con-fines-de-explotacion-sexual>. Consultado en octubre de 2020.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2010). *Ley modelo contra la trata de personas*. Nueva York: UNODC. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/TIP-Model-Law-Spanish.pdf>. Consultado en setiembre de 2020.
- (2016) *Global Reports on Trafficking in Persons*. United Nations New York, 2016. Disponible en https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/Diciembre/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf. Consultado en agosto de 2020.
- (2018) *Global Reports on Trafficking in Persons*. United Nations New York, 2018. Disponible en https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTIP_2018_BOOK_web_small.pdf. Consultado en agosto de 2020.
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2002). *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará"*. Disponible en <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>. Consultado en agosto de 2020.
- Organización de las Naciones Unidas (UN). (1926). *Convención sobre la Esclavitud*. Firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926. Entrada en vigor: 9 de marzo de 1927, de conformidad con el artículo 12. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/slaveryconvention.aspx>. Consultado en octubre de 2020.
- (1949). *Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena*. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 317 (IV), de 2 de diciembre de 1949. Entrada en vigor: 25 de julio de 1951, de conformidad con el artículo 24. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/traffickingpersons.aspx>. Consultado en octubre de 2020.
- (1956). *Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud*. Adoptada por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social en su resolución 608 (XXI), de 30 de abril de 1956. Hecha en Ginebra el 7 de septiembre de 1956. Entrada en vigor: 30 de abril de 1957, de conformidad con el artículo 13. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/supplementaryconventionabolitionofslavery.aspx>. Consultado en octubre de 2020.
- (2002a). *Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Resolución 55/25 de la Asamblea General, suscrito el 15 de noviembre de 2000. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5bd779024.pdf>. Consultado en octubre de 2020.
- (2002b). *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Resolución 55/25 de la Asamblea General, suscrito el 15 de noviembre de 2000. Disponible en: <http://hrlibrary.umn.edu/instreetrafficking.html>. Consultado en octubre de 2020.
- (2005). *Resoluciones y Decisiones del Consejo Económico y Social*. Período de sesiones de organización para 2005. Nueva York, 19 de enero, 4 de febrero y 10 y 31 de marzo de 2005.
- (2016). *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/>

- [BDL/2016/10562.pdf](#). Consultado en setiembre de 2020.
- (2000). *Declaración del Milenio*. Resolución aprobada por la Asamblea General. Documento: A/RES/55/2*, 8 de setiembre de 2020. Disponible en <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>. Consultado en setiembre de 2020.
- (2020). *Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos*. Documento: A/HRC/RES/44/4, 16 de julio de 2020. Disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/RES/44/4>. Consultado en setiembre de 2020.
- Organización Internacional de las Migraciones (OIM). (2017). “Recent Extra-Regional, Intra-Regional and Extra-Continental Migration Trends in South America”, *South American Migration Report No. 2 – 2017*. Disponible en: [https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Documentos%20PDFs/Recent extra regional intra regional and extra continental migration trends in south america.pdf](https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Documentos%20PDFs/Recent%20extra%20regional%20and%20extra%20continental%20migration%20trends%20in%20south%20america.pdf). Consultado en octubre de 2020.
- Pateman, C. (1989). *The Disorder of Women: Democracy, Feminism, and Political Theory*. Stanford University Press.
- Poder Ejecutivo (PE). (2016). Resolución 576/016. Homológase el “Documento Marco sobre Política Migratoria en Uruguay”, aprobado por la Junta Nacional de Migración. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones-originales/576-2016>. Consultado en setiembre de 2020.
- Prego, C. (coord.). (2020). *Dueños de personas, personas con dueños. Investigación sobre trata de personas en Uruguay*, Montevideo, Uruguay: Asociación Civil El Paso.
- Prieto, V. y Márquez, C. (2019). “Inclusión social de inmigrantes recientes que residen en viviendas particulares de Uruguay transfronteriza” [en línea]. *Documento de Trabajo/FCS-PP; 04*. Montevideo: Udelar. FCS-UM. PP.
- Radiomundo. (2018). “Inmigrantes cubanos: Tres historias, tres vivencias de isleños en nuestro país”, en *Perspectiva Radiomundo*. Disponible en <https://www.enperspectiva.net/en-perspectiva-programa/entrevistas/inmigrantes-cubanos-tres-historias-tres-vivencias-de-islenos-en-nuestro-pais/>. Consultado en octubre de 2020.
- Sánchez, F. (2018). “La ruta de los cubanos hacia Uruguay. Víctimas de trata, estafas y una promesa falsa”. *El País*, Uruguay. Disponible en <https://www.elpais.com.uy/que-pasa/victimas-trata-estafas-promesa-falsa.html>. Consultado en octubre de 2020.
- Sayad, A. (1998). *Imigração ou os Paradoxos da Alteridade*, A. Edusp.
- Scheper-Hughes, N. y Bourgois, P. (2004). *Violence in war and peace: An anthology*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Segato, R. (2003). *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- (2010). *Las estructuras elementales de la violencia*, Argentina: Ed. Prometeo.
- (2016). *La guerra en el cuerpo de las mujeres*, España: Ed traficantes de sueños.
- (2018). *Contra pedagogías de la crueldad*, Argentina: Ed. Prometeo, libros.
- Taks, J. (2006). “Migraciones internacionales en Uruguay: de pueblo trasplantado a diáspora vinculada.” *Revista Theomai*, número 14. Disponible en <http://www.revista-theomai.unq.edu.ar/numero14/artTaks.pdf>. Consultado en octubre de 2020.
- Trabalón, C. (2018). “Política de visado y regulación de las fronteras. Un análisis desde la movilidad de haitianos en Sudamérica”, *Polis* [En línea], 51 | 2018, Publicado el 5 agosto 2019, consultado el 05 setiembre 2019. Disponible en <http://journals.openedition.org/polis/16344>. Consultado en setiembre de 2020.

- Tuana, A. (2018). *Trata sexual en Uruguay Alcances y limitaciones de la asistencia a víctimas*. Disponible en <https://ongelpaso.org.uy/wp-content/uploads/2020/10/Andrea-Tuana-Trata-sexual-en-Uruguay1.pdf>
- Uriarte, P. (2014). “Inmigración contemporánea en Uruguay: ¿qué pasa con el acceso a la educación?”, Rosario: XI Congreso Argentino de Antropología Social.
- (2020). “Cada uno puede tener la opinión que quiera”. Disputas sobre la definición de una política migratoria en Uruguay *RUNA*, archivos vol. 41, No. 1, mayo-septiembre, 2020. Doi:[10.34096/runa.v41i1.7992](https://doi.org/10.34096/runa.v41i1.7992)
- Vargas Llovera, M. (2011). “Ciudadanía e inmigración: La nueva frontera entre la pertenencia y la exclusión”, en *LiminaR*, 9(1), 48–56.
- Willers, S. (2016). “Migración y violencia: las experiencias de mujeres migrantes centroamericanas en tránsito por México”, en *Sociológica*, México, 31(89), 163–195.

Entrevistas

- (E1), comunicación personal, 8 de septiembre de 2020.
- (E2), comunicación personal, 22 de noviembre de 2020.
- (E3), comunicación personal, 22 de noviembre de 2020.
- (E4), comunicación personal, 13 de septiembre de 2020.

CAPÍTULO 5

El Paraguay dentro del sistema migratorio regional. La migración como parte del fenómeno del desarrollo global

Marcelo Setaro Montes de Oca¹
 María del Carmen García Agüero²
 FLACSO Paraguay

Introducción

El objetivo de este artículo es analizar el fenómeno migratorio en el Paraguay, identificando las bases estructurales que hacen de la sociedad paraguaya parte de un sistema migratorio regional al cual aporta importantes flujos migrantes. Según estimaciones recientes de la ONU, más de 870 mil paraguayos viven en el exterior, aunque ese número podría ser mucho más grande según otras estimaciones. Este número, en relación con la población del país, representa un 12% del total. Pero, además, más del 80% de estos migrantes residen en países de la región sudamericana. Estos datos definen un perfil especial de la migración paraguaya, respecto a los fenómenos migrantes de otros países de esta subregión.

Las explicaciones generales sobre este fenómeno migratorio se han basado en los diferenciales salariales, las oportunidades de vida que ofrecen en términos relativos las sociedades emisoras y receptoras. Más recientemente, las explicaciones teóricas han complejizado esa relación, indicando que el fenómeno migratorio se relaciona más propiamente con el fenómeno del desarrollo en general, ya que cuando las condiciones de vida generales de una sociedad mejoran, también se incrementa su propensión migratoria. Así, las personas que acceden a mayores niveles de bienestar, educación y de ingresos, generan también mayores recursos que facilitan la búsqueda de

nuevos horizontes para desarrollar sus proyectos de vida.

Lo cierto es que, para que el fenómeno migratorio tenga un efecto positivo para todas las partes, para las personas migrantes, las sociedades receptoras y las emisoras, es preciso desarrollar políticas migratorias explícitas. Esas políticas deben asegurar el movimiento ordenado y regulado de las poblaciones, garantizando los derechos humanos de las personas, su seguridad y su inserción en el sentido más amplio. En tal sentido, contar con marcos regulatorios transparentes y justos es fundamental, así como también contar con una aplicación equilibrada de los mismos. En tal sentido, la experiencia de Paraguay, como un país de desarrollo medio, puede aportar algunas pistas interesantes.

Así es que las dinámicas migratorias históricas del Paraguay se asientan en tendencias estructurales muy bien definidas, en los planos de su desarrollo político, económico y sociodemográfico, amén de su inserción en la región que le circunda. Estos elementos estructurales hacen parte de lo que Palau (2011) ha definido como “el marco expulsivo de la migración paraguaya”. Si bien este carácter “expulsor” de población puede haberse moderado en los últimos tiempos, fruto de la crisis económica de los países receptores y por el impacto de la pandemia del COVID-19, nada indica que pueda producirse un cambio radical en esta lógica migratoria.³

¹ Profesor–investigador de FLACSO Paraguay.

² De la Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Sociales, Paraguay.

³ Según datos recientes de la ONU (2019), el Paraguay cuenta con una población inmigrante de 160.519 personas, de las cuales el 85% son de nacionalidades del Mercosur (Brasil 47%, Argentina 36% y Uruguay un 2%). Como se puede ver, el Paraguay supera largamente en sus aportes emigratorios a lo que recibe como inmigración.

En términos históricos y geográficos, el Paraguay puede ser definido como un país de frontera, un espacio de transición entre los dos gigantes territoriales sudamericanos, la Argentina y el Brasil, con quienes forma parte junto a Uruguay del Mercosur.⁴ Dentro de ese espacio, el Paraguay ha sido considerado históricamente un caso atípico, por su rezago en sus niveles de desarrollo económico y social, así como también por su larga experiencia autoritaria en el funcionamiento de su sistema político.

En estos factores estructurales radican las explicaciones principales al fenómeno migratorio en este país. Por ejemplo, el Paraguay no alcanzó a ensayar un modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), ni a estructurar un mercado de trabajo formalizado, a diferencia de los otros países del Cono Sur. Además, otro rasgo relevante es la experiencia política paraguaya del siglo XX, definida por la temprana y alta inestabilidad política, que sería aplacada posteriormente por la larga dictadura del general Alfredo Stroessner (1954–1989).⁵

Su dinámica poblacional, durante todo el siglo XX, estaría determinada por altas tasas de natalidad, el progresivo aumento de la expectativa de vida, y expulsión poblacional provocada por la atracción permanente de los polos de desarrollo económico regionales. Ese bono demográfico se ha traducido en contingentes crecientes de población que buscan sus oportunidades de trabajo, en una estructura productiva que tiene límites para incorporar a toda esa población. Así, de manera más reciente, también se han sumado otros destinos para la migración paraguaya, como España y Estados Unidos de América.

De esta forma, cuando el país inicia su transición a la democracia en 1989, todavía era una sociedad de baja urbanización, población muy joven, escasa formalidad en el mercado de trabajo, altos índices de pobreza. Hay dos fenómenos, además de la democratización, que impactarían para cambiar a

la sociedad paraguaya en el último tercio del siglo XX. Esto es, el impacto de las dos grandes represas hidroeléctricas, construidas en asociación con los países vecinos Argentina y Brasil. Además, el Mercosur, y el proceso de reordenamiento político del cono sur, como una zona pacificada y democrática, con un proceso de ampliación y facilitación en la circulación económica y de personas dentro del bloque.

El Mercosur ha tenido un impacto político y económico relevante dentro de los países que forman parte de él, muy especialmente en las economías más pequeñas. En términos poblacionales, el Mercosur ha promovido una serie de acuerdos facilitadores para la movilidad migratoria intrarregional: el Acuerdo de Residencia y el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social. Esto ha tenido un impacto muy positivo en la regularización de las corrientes migratorias dentro de la región, de acuerdo con la evaluación que realiza el Instituto Social del MERCOSUR, ISM (2019).

En los últimos tiempos asoma un fenómeno nuevo, que es la incipiente migración de retorno, asociada a la crisis económica global y regional, amplificada por los efectos de la pandemia COVID–19. Las condiciones internacionales para la recepción de migrantes en los países de destino han cambiado. Pero también han cambiado las condiciones en el país expulsor, fruto del ciclo de estabilidad política y de crecimiento económico en el Paraguay, que hace plantearnos la pregunta de si no estaríamos frente a una reformulación en la dinámica migratoria del Paraguay.

En lo que sigue, este artículo se organiza en tres secciones, además de esta introducción. La sección primera presenta el marco histórico migratorio en América Latina, tratando de ubicar el rol que el Paraguay ha jugado dentro de lo que se denomina un Sistema Migratorio Regional, cerrando con algunos apuntes sobre las nuevas perspectivas regulaciones migratorias a nivel global y regional, que afirman la importancia de los enfoques regionales sobre este fenómeno. La sección siguiente describe la

4 Creado en 1991 por el Tratado de Asunción, el Mercado Común del Sur (Mercosur) es un ambicioso acuerdo de integración política, económica, política y social, que comprende a los cuatro países mencionados.

5 En la literatura especializada se denomina a este período como el Stronato.

experiencia histórica en el Paraguay, describiendo los rasgos estructurales que definen a una matriz expulsiva en términos migratorios y los cambios que se han producido sobre esa matriz en las últimas tres décadas. Por último, en la sección de conclusiones, se repasan los factores que definen al Paraguay como un actor relevante dentro de las lógicas bien establecidas del Sistema Migratorio Regional del Cono Sur.

Desarrollo y migración en América Latina y Paraguay

Existen diversos factores que confluyen en la explicación del desarrollo y las dinámicas migratorias en América Latina y en el Paraguay. Como es conocido, la segunda mitad del siglo XIX sería para América Latina el momento de consolidación de los Estados nacionales, surgidos tras las guerras de independencia. También, en el último tercio, la incorporación a la economía mundial en la forma de modelos exportadores primarios, basados en bienes agrícola–ganaderos y minería. El desarrollo económico, político y social sería apreciable en la forma de sociedades más diversas y complejas, que conviven con fuertes legados de desigualdad social e inestabilidad política, como rasgos que se prolongarían a lo largo de la historia del siglo XX.

Siguiendo a Skidmore, *et al.* (2014, p. 343–395) este primer modelo de crecimiento económico, de orientación liberal, se prolongaría hasta las primeras décadas del siglo XX.⁶ El posterior fenómeno de contracción del comercio global, asociado a las guerras mundiales y el fenómeno de la Gran Depresión (1929), darían lugar al surgimiento de un nuevo modelo de desarrollo en la región basado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Este segundo modelo se sostuvo, con éxito inicial y dificultades crecientes, hasta que se tornó insostenible en los años 80,⁷ dando lugar a las experiencias de ajuste y recorte neoliberales en la región. Este proceso tuvo importantes consecuencias en las dinámicas de movilidad y distribución espacial

de la población, alentando procesos de urbanización y de migración interregional.

Respecto al desarrollo político, la experiencia regional ha sido diversa, aunque con rasgos predominantemente autoritarios. Ciertamente, los registros democráticos no han estado ausentes durante el siglo XX, como construcciones institucionales más precarias y menos sostenidas en el tiempo. Lo cierto es que las transiciones a la democracia, iniciadas en las últimas décadas del siglo XX, han demostrado ser experiencias exitosas, al menos en términos político electorales. La democracia parece ser hoy un valor de convivencia que está fuera de discusión, que convive con economías de mercado más o menos desarrolladas.

Generalmente, las explicaciones sobre la dinámica poblacional de América Latina se han afirmado en el tipo de inserción de la región en la economía capitalista global, de tipo periférica y dependiente en la división mundial del trabajo. También importan las dinámicas políticas, y el grado de respeto a los derechos de las personas. En tal dirección, de acuerdo con Pellegrino (2003), América Latina y el Caribe viviría cuatro grandes etapas en lo que refiere a su comportamiento poblacional y migratorio.

Una primera etapa, el modelo exportador agrícola y extractivista, con incorporación de población europea y de población en condiciones de trabajo esclavo y/o semiesclavo, provenientes de África y Asia. Un segundo momento, entre fines del siglo XIX e inicios del XX, se asocia a la llegada masiva de población europea, alentada por los procesos de consolidación de los Estados nacionales y la fuerte demanda de mano de obra de las economías latinoamericanas que alentó el modelo primario exportador. Posteriormente y hasta mediados de la década del sesenta, con la adopción de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), se procesa un intenso proceso de modernización y urbanización, con una fuerte migración campo ciudad, nacional e intrarregional.

6 Sobre este primer modelo de desarrollo se comenzaría a erigir una estructura estatal eficaz, además de un mercado de trabajo y una pujante clase media de profesionales, y de trabajadores de los sectores estatales y privados más dinámicos.

7 La crisis del petróleo de los años setenta fue un primer gran golpe sobre las economías latinoamericanas más industrializadas. El segundo golpe sería la crisis de la deuda externa en los ochenta, iniciado por la cesación de pagos de México y luego seguido por las principales economías latinoamericanas.

Por fin, la etapa que inicia en 1970 y que todavía se está atravesando, según Pellegrino (2003), consolida a América Latina como una región emisora de población a otras regiones del mundo. Esto coincide además con flujos migratorios de tipo Sur-Sur, que sustentan un creciente dinamismo de la propia movilidad intrarregional. La crisis del modelo industrializador, el ascenso del autoritarismo y la inestabilidad política, y el fuerte cambio demográfico que vive la región, son aspectos que están en el origen de este fenómeno de dinamismo migratorio. Lo interesante es observar que el fenómeno migratorio parece desconectarse de los factores que le dieron principio, para sustentar luego su dinamismo en factores endógenos (como las redes de apoyo a los migrantes, por ejemplo).

En términos generales, se puede señalar que el modelo propuesto anteriormente explica bastante bien el proceso de desarrollo en los países del Mercosur. Tanto Argentina, como Brasil y Uruguay, han experimentado en diversos grados estos fenómenos de desarrollo económico, político y poblacional ya descritos. La excepción en este caso es el Paraguay, con un modelo de desarrollo histórico diferenciado respecto al de sus vecinos del Mercosur. En el caso de Paraguay, la participación en la migración intrarregional recién empezaría a adquirir importancia a partir de los años sesenta.

El Paraguay, por diversos factores que hacen su peculiar proceso de construcción nacional, se alejó de este patrón general de desarrollo político, económico y sociopoblacional de los países socios del Mercosur. En sentido estricto, el Paraguay podría ser inscrito dentro de las fases más recientes de esta dinámica poblacional que propone Pellegrino (2003), en tanto país, principalmente emisor de población hacia los circuitos de atracción regionales y mundiales.

En este sentido, el concepto de Sistemas Migratorios Regionales (SMR) tiene especial interés para el estudio de Paraguay. Siguiendo a Carballo de la

Riva *et al.* (2019), el concepto de SMR propone la existencia de países, que intercambian volúmenes significativos de migrantes, con sistemas instalados de retroalimentación que conectan de manera sostenida la movilidad de las personas con flujos de remesas, bienes, representaciones, ideas e información. La evolución y transformación de los SMR, en donde los países emisores, receptores y los fenómenos de circulación interna, se inscriben dentro de los procesos más amplios de cambios políticos, económicos y sociales⁸ que vivencian los países o regiones que conforman el sistema.

La literatura reconoce la existencia de cinco grandes sistemas migratorios internacionales, articulados en torno a grandes polos de atracción regionales.⁹ Según ISM (2019), el Cono Sur es uno de estos cinco grandes sistemas migratorios, que cuentan con flujos intrarregionales bien establecidos a lo largo de su historia. Parece claro que el Mercosur, en cuanto marco regulatorio, incide sobre este fenómeno histórico de movilidad intrarregional, ya que la interdependencia comercial y productiva que promueve el bloque, junto a los mecanismos institucionales de cooperación y de facilitación de circulación de las personas, deberían ser elementos que faciliten la movilidad de migrantes en la región.

Coincide con esta mirada las Naciones Unidas. En su Reporte Social del Mundo 2020 se establece que existe una serie de tendencias de cambio global que impactan sobre el fenómeno del desarrollo y la desigualdad: el cambio climático, la innovación tecnológica, la urbanización y el creciente dinamismo de las corrientes migratorias. El mundo necesita de políticas adecuadas para modelar el curso de estas tendencias, si es que se quiere un desarrollo más justo y sustentable, que no exacerben las desigualdades sociales en el mundo. En particular, los beneficios y las cargas que genera el fenómeno migratorio deben distribuirse de manera equitativa entre países emisores y receptores.¹⁰ (UNDESA, 2020a).

8 Fenómenos como la descolonización, el grado de apertura política, la industrialización, urbanización y cambio demográfico, son factores que explican, entre otros, el dinamismo de estos sistemas.

9 Estos son Norteamérica, Europa occidental, la región del Golfo Pérsico, el Pacífico occidental y el Cono Sur de Suramérica (ISM, 2019, p. 60).

10 Según UNDESA (2020a), los trabajadores migrantes dinamizan la estructura productiva de los países receptores, además de aliviar la presión sobre el mercado de trabajo de países emisores, alentando la generación de flujos financieros (remesas), intercambios comerciales, sociales y culturales que pueden impactar positivamente en los países.

Es por ello que la comunidad internacional ha generado una serie de instrumentos que regulan globalmente al fenómeno migratorio. La Convención Internacional de Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias (1990), es el marco regulatorio fundamental que establece garantías básicas para las personas migrantes. Este marco global se vincula además con una serie de instrumentos fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, OIT: i) Convenio sobre Trabajadores Migrantes de 1949 (N° 97); ii) Convención Promoción de igualdad de oportunidad y tratamiento para trabajadores migrantes de 1975 (N° 143); iii) Convención sobre trabajo decente para Trabajadores Domésticos de 2011 (N° 189).

La propia Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobada por la Asamblea General de la ONU en 2015, establece ocho metas referidas directamente a la regulación de los fenómenos migratorios (UNDESA, 2020b). Dentro de ellos la Meta 10.7 propone “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”. De manera complementaria, en 2019 la Asamblea General de la ONU adoptó el Pacto Global para una Migración Segura, Regulada y Ordenada, que viene a afirmar el marco regulatorio global y la propia Agenda 2030, con 23 objetivos dirigidos a promover una migración segura y ordenada, que proteja los derechos humanos de los migrantes.

Entonces, el Mercosur ha tenido un rol muy activo en la región, en la discusión y la promoción de regulaciones sobre este fenómeno. El Acuerdo de Residencia del Mercosur (ARM), aprobado en 2002 y en vigor desde 2009, establece una serie de disposiciones que protege el derecho de las personas a migrar, para vivir y trabajar en cualquier país del bloque. El ARM se inscribe dentro del Plan de Implementación de un Estatuto de la Ciudadanía

del Mercosur (ECM), el cual tiene tres objetivos: i) facilitar la libre circulación de las personas en toda la región; ii) igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los estados parte; iii) igualar las condiciones de acceso al trabajo, salud y educación.¹¹

Se observa que los temas migratorios son un asunto de primera importancia para la agenda global y regional del desarrollo. El Mercosur ha incorporado lineamientos de política e instituciones que están orientadas a la gestión del asunto migratorio, como la Reunión de Ministros del Interior (RMI) y el Foro Especializado Migratorio del Mercosur (FEM).¹² En sentido estricto, este marco regulatorio viene a refrendar fenómenos económicos, sociales y culturales preexistentes dentro del Mercosur y que se vienen acelerando dentro del Sur Global. Estos marcos regulatorios son fundamentales, muy especialmente para los países de menor dimensión y desarrollo relativo, como es el caso paraguayo.

El Paraguay: una isla rodeada de tierra

La experiencia migratoria del Paraguay se ha diferenciado respecto a la de sus vecinos. Desde los primeros tiempos de la conquista, su posterior emancipación del imperio español y el inicio del desarrollo independiente, el Paraguay ha seguido un camino diverso respecto al resto de los países del Cono Sur.¹³ El Paraguay ha sido durante largas décadas una suerte de tierra incógnita, a la cual el escritor Augusto Roa Bastos (1977) etiquetara como una “isla rodeada por tierra”, en función de su aislamiento e indiferencia respecto a la región latinoamericana.

Esta visión del Paraguay como una sociedad ajena a su región y el mundo, se afirmaría en varios factores. En principio, su original enclave mediterráneo, sin litoral marítimo, el cual no facilitó el acceso a las grandes oleadas de la migración trasatlántica.

11 En Nogueira et al. (2019) se discuten los avances alcanzados en torno a la implementación del ECM y el ARM. También se debe mencionar al Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, aprobado en 1997, que asegura la portabilidad de los aportes jubilatorios de los trabajadores, y el Plan Estratégico de Acción Social, creado en 2011, que coordina la política social regional.

12 Véase descripción y funcionamiento de estas estructuras en: ISM (2019) y Litterio y García (2019).

13 En los estudios de área se toma como referencia del Cono Sur a la Argentina, Chile, Uruguay y Brasil en su porción sur, como territorios con los indicadores de desarrollo económico, político y social más avanzados.

Además, los horrores de la guerra del Paraguay (1864–1870)¹⁴ y del Chaco (1932–1935),¹⁵ seguidas por un largo ciclo de inestabilidad política, conspiraron severamente contra las posibilidades de desarrollo económico del país durante el siglo XX. Estos fenómenos impactarían negativamente en la capacidad de atraer población al país, durante todo el período de grandes migraciones ultramarinas. (Fischer *et al.*, 1997)

El Paraguay, a diferencia de los otros países, no logró dar impulso a la economía exportadora de base agrícola–ganadera o minera. Como afirma Herken (2011, p. 42–43), se genera una “...economía exportadora ‘forestal–pecuaria’ que proveía productos demandados en el extranjero, pero que, por su articulación productiva, y por el escaso efecto multiplicador doméstico de los *staple*–enclaves, no conseguía aumentar de manera substancial el nivel de empleo, ni el nivel de remuneración de la fuerza de trabajo, lo que conllevó un mercado interno débil y desagregado”. No logró generarse una base económica suficiente como experimentar un modelo sustitutivo de importaciones, como impulsaron con relativo éxito el resto de los países del Cono Sur. De esta manera, diversos contingentes de su población comenzarían a sumarse a las corrientes de atracción migratoria de los polos dinámicos regionales.

Entonces, los factores de retención y atracción de población reconocidos por la literatura, operaban de forma contundente durante todo el siglo XX, definiendo al Paraguay como una sociedad con una matriz “expulsiva” (Palau, 2011), por su baja capacidad de atracción y de retención de población. Desde temprano, el Paraguay formaría parte de los circuitos de migración transfronteriza que caracterizan a esta parte de Sudamérica, en donde las fronteras efectivas de los Estados tardaron bastante en consolidarse. En esa periferia de lo que es hoy el norte argentino y el sur de Brasil, la circulación poblacional, cultural y económica, fue

siempre altamente fluida.¹⁶ En particular, la migración paraguaya hacia la Argentina, en donde se asienta su mayor diáspora, como uno de los rasgos que define a la sociedad de Paraguay de los últimos 30 años.

Existen tres sucesos fundamentales, que en términos políticos definen la fisonomía general del Paraguay durante la mayor parte del siglo XX. En primer lugar, la Guerra de la triple Alianza contra Paraguay (1865–1870), que tuvo un profundo impacto sobre la estructura social, económica y política del país. No solo por la enorme pérdida de vidas humanas, de capacidades productivas nacionales, también por el período de desestructuración política y tutelaje frente a las potencias regionales que se impusieron en el conflicto. Según Brezzo (2010, p. 200) “... la hecatombe fue de tal magnitud que todo su tejido económico, social, político y cultural quedó deshecho”. En términos poblacionales, de acuerdo con esta investigadora, el balance es aterrador. “Según cálculos modernos e imparciales, Paraguay contaba con aproximadamente 500 mil habitantes en 1865, que quedaron reducidos en 1870 a menos de la mitad, en su mayoría mujeres, ancianos y niños”.

En segundo término, debe mencionarse la Guerra del Chaco (1932–1935), que terminó de definir los límites territoriales del Paraguay frente a Bolivia. Salir airoso de este conflicto bélico implicó una enorme movilización de recursos nacionales, humanos y materiales. El fin de la Guerra del Chaco daría lugar, posteriormente, a un ciclo de renovada inestabilidad y violencia política, dentro del cual se cuenta la cruenta Guerra Civil de 1947, que provocaría un importante éxodo regional de población paraguaya.¹⁷

En tercer lugar, el largo gobierno autoritario del general Alfredo Stroessner (1954–1989), que se imponería sobre el inestable sistema político paraguayo. Durante su larga dictadura se generaron las bases del funcionamiento político, económico y social del Paraguay contemporáneo. Según Nickson

14 Existen diversas fuentes del número de pérdidas humanas, pero la *Enciclopedia Británica*, menciona que solo el 42% de la población sobrevivió al conflicto. (*Encyclopædia Britannica*, 1992: <https://www.britannica.com/event/War-of-the-Triple-Alliance>).

15 Este conflicto fue entre Paraguay y Bolivia, el registro de bajas para el primer país fue de 30 mil combatientes. Pero este conflicto va a marcar profundamente el imaginario colectivo de la sociedad y va reposicionar el rol de los militares en el poder.

16 Fischer *et al.* (1997) contiene una completa síntesis histórica sobre las políticas de atracción poblacional ensayadas por Paraguay y los factores políticos y económicos que operaban para la emigración.

17 De acuerdo con diversos autores, la Guerra Civil de 1947 provocaría un intenso movimiento migratorio de población paraguaya hacia los países vecinos.

(2010), el régimen autoritario, conocido como el Stronato, se dividió en tres fases: consolidación (1954–67), expansión (1968–81) y descomposición (1982–1989).

En un primer momento, el liderazgo del general Stroessner permitió unificar a las Fuerzas Armadas (FFAA) y a la estructura del Partido Colorado, de gran presencia territorial a través de sus seccionales.¹⁸ A partir de eso, con el apoyo de los sectores agroexportadores y financieros, el régimen pudo impulsar un programa de estabilización económica, diseñado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), que implicó congelamiento de salarios y recortes de gasto público. Todo esto se procesa bajo el alineamiento del país a los designios de Estados Unidos y el marco ideológico de la Guerra Fría.

Para fines de 1960 el régimen se había estabilizado, con un control total sobre el Partido Colorado y de las Fuerzas Armadas.¹⁹ Sin embargo, según Nickson, a pesar de que el régimen instrumentó

“...exoneraciones fiscales para atraer la inversión extranjera y la creciente ayuda de los Estados Unidos bajo el Programa Alianza para el Progreso, el crecimiento económico de 1954 a 1973 apenas superó el crecimiento demográfico. La exportación de productos primarios como madera, yerba mate y tanino, se estancó, y la producción per cápita de productos alimenticios para el consumo local cayó notablemente. Los ingresos reales se redujeron ante la ausencia de una reforma agraria y el lento crecimiento de la industria”. (Nickson, p. 268–269).

En ese período se registra una ampliación de las bases políticas de la oligarquía latifundista, representada por la Asociación Rural de Paraguay.

Esto convive con una situación en la que el grueso de los emprendimientos rurales son minifundios, que operan en condiciones de autoconsumo y semi-subsistencia (representan el 70% de la población). Este desigual sistema de tenencia de tierras generó una enorme presión migratoria de la población joven, que comenzaría a canalizarse hacia el exterior.²⁰ El régimen trató de gestionar políticamente este descontento, a partir de un programa de colonización implementado a mediados de 1960, que implicó reasentar población agrícola de la zona central que circunda la ciudad capital Asunción, hacia la región de la frontera este del país.

Además de la represión sistemática de organizaciones sociales disidentes y partidos políticos opositores, el Stronato se sirvió de otros medios para mantener la cohesión del régimen. La corrupción en la gestión de las obras de infraestructura pública, financiadas en parte con cooperación y asistencia financiera externa, permitió administrar las disidencias dentro de las elites del Partido Colorado. Fenómeno similar, se observa en la participación de militares en el creciente negocio del contrabando, que generaba grandes ganancias. De esta manera, el régimen logra gestionar el conflicto, administrando la distribución de incentivos negativos y positivos.²¹

El magro desempeño económico se vería alterado por la construcción de la gigantesca represa hidroeléctrica de Itaipú, emprendimiento conjunto del Paraguay con el Brasil. Entre 1973 y 1980, durante la fase de construcción de las infraestructuras asociadas a la represa, el Paraguay registraría índices de crecimiento anual del PBI de lo más altos de Latinoamérica. Claro que este notable impulso económico, este salto en el PBI, llegaría a su fin con la conclusión de la obra.²²

18 El Partido Colorado, como sostén principal del régimen, cuenta con una densa red de seccionales partidarias sobre el cual se organizaría la articulación entre Estado y Sociedad, en un régimen de “clientelismo monopólico”, según la definición de Setrini (2011).

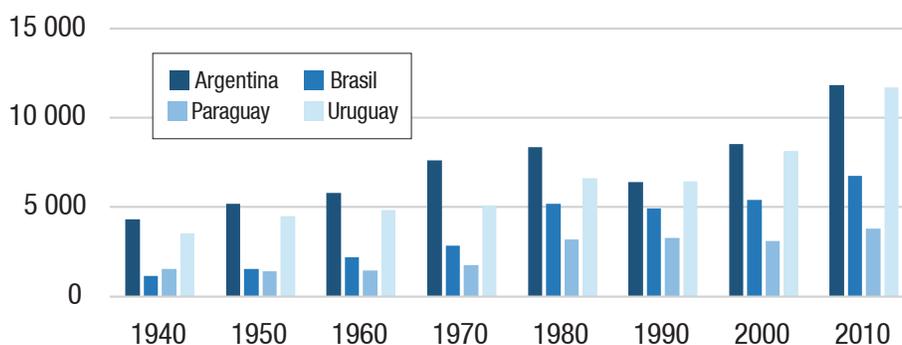
19 A diferencia de otros regímenes militares de América Latina, el Paraguay mantuvo una fachada de vida democrática, con un Parlamento controlado por el hegemónico Partido Colorado, más pequeños partidos testimoniales. Todo esto organizado bajo el liderazgo excluyente del general Stroessner, quien fuera reelecto siete veces, bajo un sistema electoral totalmente controlado y fraudulento.

20 Es notorio además el fuerte carácter rural de la sociedad paraguaya, en términos económicos y culturales fundamentalmente. En 1950 la población urbana alcanzaba el 35%.

21 Descripciones más completas se encuentran en Setrini (2011) y en Nickson (2010).

22 La segunda gran represa de Paraguay, compartida con la Argentina, se construyó entre 1983–2011. De menor porte que la de Itaipú, constituye una segunda fuente de energía y generadora de ingresos económicos para el Paraguay.

Gráfico 1.
Desempeño económico de Paraguay y países del Mercosur, según la evolución del PBI per cápita en dólares PPA 1990, periodo 1940–2010



Fuente: Elaborado con datos extraídos de MOxLAD, Base de datos historia económica de ALC, <http://moxlad.cienciassociales.edu.uy/en>

Durante ese período, el programa de colonización, liderado por el Instituto de Bienestar Rural (IBR), contribuiría a ampliar la base agroexportadora del país, alentando la llegada de un importante contingente de granjeros brasileños a la frontera este, que impulsarían el crecimiento de los cultivos de algodón y soja. Esos dos productos exportables se convertirían en importantes generadores de divisas, de la mano de estos cultivos, y de la sistemática concentración en la propiedad de la tierra, el sector agroexportador se convertiría en un importante actor económico y político dentro del régimen.

El fin de la construcción de la represa de Itaipú, sobre 1981, coincide con una reducción abrupta de los precios internacionales de la soja y el algodón, lo cual impactaría negativamente sobre la actividad económica. En ese contexto, el gobierno decide la liberalización de la tasa de cambio fijo de la moneda respecto al dólar. Esta crisis económica y social, que coincide con un contexto latinoamericano de crisis por la deuda externa, comenzará a erosionar las bases sociales y políticas del régimen.

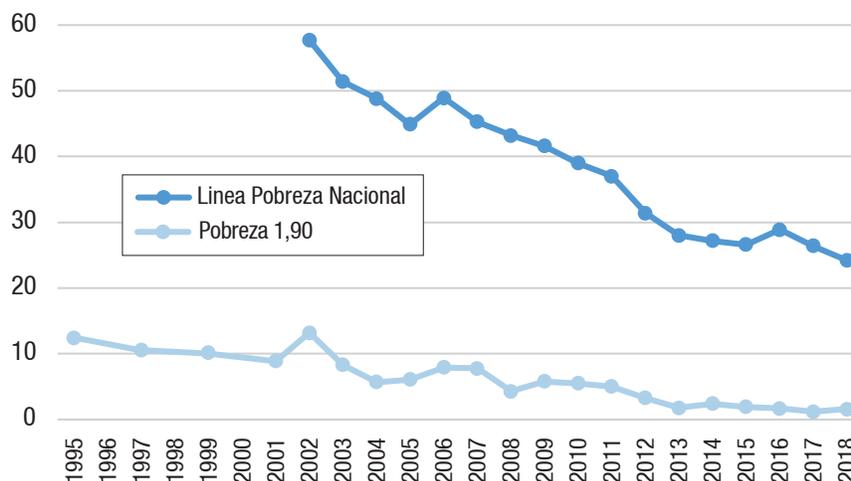
En febrero de 1989, las Fuerzas Armadas y fracciones del Partido Colorado promueven un golpe

contra el general Stroessner, quien se exila en el Brasil. Comenzaría de esta manera la transición a la democracia en el Paraguay, en un periplo de experimentación política, en el cual se aprobaría la primera Constitución democrática del país (1994), fruto de una convención constituyente. El período electoral posterior demostraría la primacía del Partido Colorado, por su capacidad de movilización popular, con algunas puntuales alternancias en el poder de los partidos de oposición. De esta manera, en los años noventa el país se sumaría a la ola de democracias liberales de la región.

Durante este período también se procesó la incorporación del Paraguay al Mercosur (1991), como socio fundador de este acuerdo comercial con sus vecinos del Cono Sur. En términos generales, más allá de iniciar un camino de estabilidad macroeconómica y política, con progresos en la reducción de la pobreza, los analistas coinciden en indicar que, más allá de la expansión agrícola y del enorme potencial de la energía hidroeléctrica, el país aún no ha procesado reformas significativas en su modelo de desarrollo que permita ampliar sostenidamente la expansión de la fuerza de trabajo.²³

²³ Más allá de los indudables progresos registrados, se puede encontrar una interesante valoración crítica sobre el desempeño y la perspectiva económica del Paraguay en: Herken, Arce y Ovando (2011).

Gráfico 2.
Evolución de la pobreza en Paraguay, según LPN y Pobreza 1,90 USD diarios, periodo 1995–2018



Fuente: Banco Mundial, datos extraídos de <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/themes/poverty-and-inequality.html>

El desempeño de los últimos años muestra que el crecimiento económico se ha traducido en mejoras en la distribución del ingreso, contribuyendo a reducir la pobreza e indigencia en forma significativa. El proceso de ampliación de la Agricultura y Ganadería intensivas (el agronegocio) ha permitido dar este salto, junto al desempeño energético de las hidroeléctricas y la fuerte ampliación de la economía de servicios. Serafini *et al.* (2019) concuerdan con esta visión general positiva, aunque incorporan diversas notas críticas, ya que la desigualdad medida por el Índice de Gini no ha tenido modificaciones sustanciales. Evidentemente, la transformación económica se ha acompañado de precariedad en el mercado de trabajo y vulnerabilidad económica en los nuevos sectores medios, lo cual torna a estos avances altamente inestables frente a los avatares del ciclo económico.

Según Ansaldo (2012), el modelo de *modernización excluyente* se renueva y vigoriza a partir de la incorporación masiva de los cultivos de soja transgénica, que brinda impulso al complejo agroindustrial nacional. De manera coincidente, Palau

(2011) afirma que la expansión de los monocultivos orientados a la exportación, en particular el cultivo de la soja transgénica, se expande sobre las tierras del pequeño campesinado, provocando un deterioro agudo de sus condiciones de vida, expulsándolos hacia las ciudades o a la emigración regional. Los principales rubros de exportación se mantienen concentrados en materias primas como la soja y sus derivados, la carne vacuna y cueros, algodón, entre otros. El enorme potencial de la energía hidroeléctrica todavía no logra ser incorporado plenamente en una estrategia de desarrollo de las industrias nacionales, que promueva la generación de empleo calificado.²⁴

No sorprende entonces que el Paraguay mantenga sus históricos rasgos expulsivos de población, y que esos rasgos se sostengan a pesar de la consolidación de la democracia y de los avances en términos de crecimiento económico. El Cuadro 1 muestra la evolución del fenómeno migratorio a lo largo de los últimos 30 años, indicando que el porcentaje de población migrante del Paraguay representaba en 1990 un 7% respecto a la población total. Es un porcentaje interesante, pero que palidece frente al

24 En los últimos tiempos el país viene transitando la experiencia de impulsar sectores industriales maquiladores, a partir de la capacidad energética y de sus bajos costos nacionales, con algunos resultados alentadores.

12% que la población migrante representaba en 2019. Se puede ver que el crecimiento de la población paraguaya se acompaña de una expansión de la

población migrante. Además, es posible apreciar cómo se concentra esa migración en un destino: la Argentina (representa un 80% del total).

Cuadro 1. Cuadro Evolución del stock de migrantes paraguayos en el mundo y destinos regionales, 1990–2019

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Migrantes en Mundo	297.979	336.064	374.876	545.839	766.008	847.091	876.638
Migrantes en ALyC	283.290	317.146	351.091	493.883	636.348	736.953	756.543
Migrantes en Argentina	257.243		315.086		588.452		690.948
Población total Paraguay	4.223.000		5.323.000		6.248.000		7.133.000
% Migrantes sobre Pob.	7,06%		7,04%		12,26%		12,29%
Participación % Mig. Argentina	86,33%		84,05%		76,82%		78,82%

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de: UNDESA–Population Division: Total migrant stock at mid–year by origin and by major area, region, country or area of destination, 1990–2019.

Según DGECC (2000), en 1950 apenas el 35% de la población paraguaya vivía en centros urbanos. Según el informe, la transformación política, económica y social que el país inicia en los noventas, impulsa la acelerada urbanización poblacional. Detrás de este fenómeno está “el agravamiento de la crisis campesina, las crecientes restricciones que se plantean para la migración internacional (sobre todo lo relativo a la migración temporal a la Argentina) y las opciones que ofrecen la expansiva economía terciaria, por más que se traten de estrategias de sobrevivencia...”. Son factores que impulsan e impulsarán la corriente de migración desde el campo hacia los centros urbanos nacionales y regionales.

Estos migrantes generan un flujo de remesas de cierta significación económica, pero de gran impacto social. Según Gómez (2016), las remesas provienen mayormente desde Argentina, España, Brasil y Estados Unidos como principales orígenes por orden de importancia. Según este autor, entre 10 y 12% de los hogares reciben ingresos provenientes de remesas, son hogares pobres donde predomina la jefatura femenina y el perfil rural. Los ingresos se direccionan principalmente a resolver necesidades básicas de la reproducción familiar (vestimenta, alimentación, pago de deudas). De acuerdo al Banco

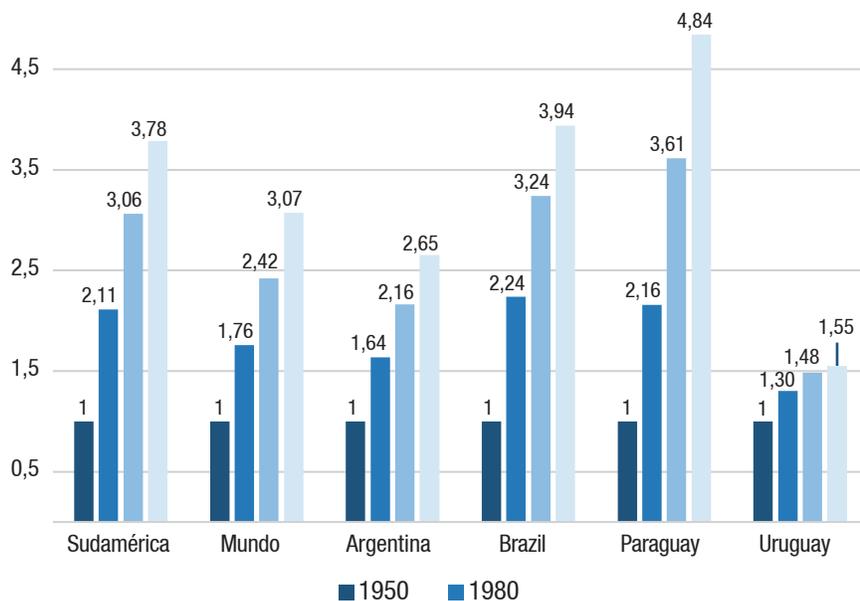
Mundial, la estimación del valor económico de las remesas para 2019 ronda un 1,7% del PBI, con un pico máximo en los últimos años de 2,5% del PBI en 2016.²⁵

Se ha visto que la Argentina es el principal foco de atracción para los paraguayos, en tanto epicentro del sistema migratorio regional. Según Torres (2014), la propensión a migrar hacia la Argentina está definida por la edad menor a 30 años, origen rural, desempleo y ausencia de pareja e hijos. La historia previa, la existencia de antecedentes familiares migratorios, incide positivamente en una mayor propensión a migrar. Evidentemente, en este último aspecto incide fuertemente la existencia de redes migratorias de apoyo en el lugar de destino.

Según Bruno (2013), históricamente la migración paraguaya hacia la Argentina se concentró inicialmente en las zonas próximas de Formosa, Misiones, Chaco y Corrientes. La presencia en la metrópoli porteña y en la zona pampeana se observa de manera temprana, pero ya para fines de la década de 1940 se convertirá en el primer destino. Para 2010, más del 80% de la población migrante paraguaya residía en la Provincia de Buenos Aires, y la construcción es el sector principal de inserción

25 El dato del Banco Mundial estima el volumen de remesas, más los ingresos generados por trabajadores que se desempeñan temporalmente en actividades fuera de las fronteras nacionales. <https://datos.bancomundial.org/indicador/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS?locations=PY>

Gráfico 3.
Índice de crecimiento poblacional en el mundo,
Sudamérica y países del Mercosur, año base 1950 a 2020



Fuente: Elaboración con base en datos de UNDESA–División de Población, World Population Prospect 2019, en <https://population.un.org/wpp/>

laboral para los hombres, para las mujeres es el servicio doméstico.

Según Bruno (2013, p. 14), este fenómeno se respalda y se sostiene en el tiempo, gracias a la "... existencia de redes de compatriotas conocidos, cuya ayuda en la contención en la primera etapa de la migración se basa en el alojamiento, extendiéndose en el apoyo económico y en las gestiones orientadas en la obtención de trabajo". Estas redes se vinculan además con una importante diversidad de organizaciones de paraguayos, orientadas a brindar satisfacción de las necesidades materiales y culturales de sus connacionales, ejerciendo una activa representación y defensa de su comunidad ante el Estado argentino y paraguayos.²⁶

Entonces, se puede ver que el fenómeno migratorio en el Paraguay obedece a diversos factores estructurales. Los factores políticos, la inestabilidad política, el autoritarismo, son parte de la explicación. Además, la propia expansión poblacional del

Paraguay, en plena fase de transición demográfica, que genera una presión constante sobre su mercado de trabajo y su modelo productivo. De manera complementaria, las características de su modelo de desarrollo económico, social y político, que se traducen en una importante desigualdad, en términos de acceso al bienestar. De manera más reciente, los avances desiguales en términos de ingresos, bienestar y desarrollo humano, generado por el ciclo de modernización conservadora, que estarían alentando la propensión migratoria de los nuevos sectores medios.

Como se puede ver en el Gráfico 3, la segunda mitad del siglo XX fue un momento de gran expansión de población en el mundo y en la región. Si se toma como base el año 1950, se puede indicar que la población de Sudamérica se duplica por 2,11 para 1980, y por 3,79 para 2020. En el caso de Paraguay, se multiplica por 2,16 y por 5,84, en el mismo período, mostrando una expansión poblacional superior a la que registra el mundo y el continente. Esto indica la existencia de

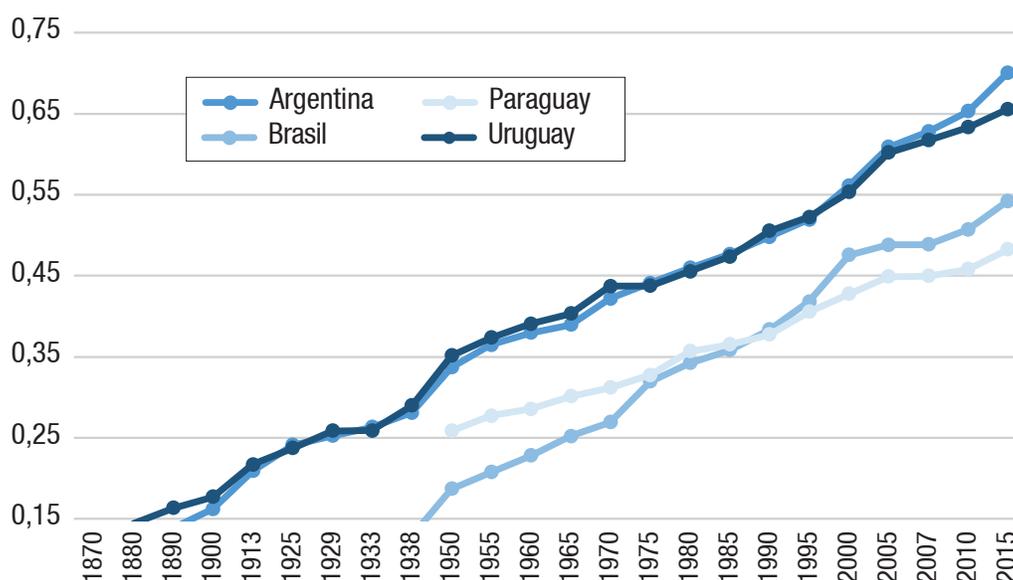
²⁶ En Del Aguila (2012) y Rau (2012) hay una completa descripción de las asociaciones de paraguayos en la Argentina, sus principales características y funciones.

un contingente poblacional joven, en expansión, que es expulsado de su país en función de los límites que impone su modelo de desarrollo nacional.

En términos relativos, el Gráfico 4 muestra la evolución del IDH para los países del Mercosur. Como se puede observar, los cuatro países del área demuestran un crecimiento sostenido en el IDH que combina salud, educación e ingresos. Los progresos son notorios en el caso de Argentina y Uruguay, que

partían de situaciones muy aventajadas, pero en el caso de Brasil su progreso es notable. En el caso de Paraguay también se aprecia un importante progreso, aunque con tasas de incremento inferiores a las de Argentina y Brasil, en función de la alta desigualdad de su estructura económica y social. Los diferenciales en los niveles de desarrollo regionales se mantienen, y eso es una fuente relevante de incentivos para la pulsión migrante de la población paraguaya.

Gráfico 4.
Evolución del Índice Histórico de Desarrollo Humano (IHDH), países del Mercosur, 1950–2015

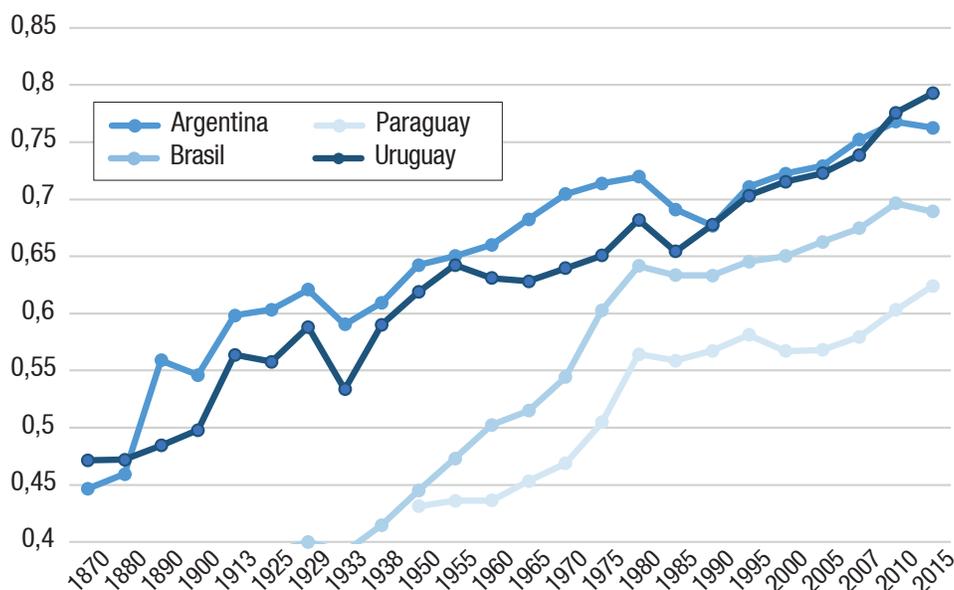


Fuente: Elaborado con base en datos de Leandro Prados de la Escosura, "World Human Development, 1870–2015", <https://espacioinvestiga.org/inicio-hihd/>

El progreso se aprecia mejor si se toma como referencia el IDH riqueza (1950–2015). La comparación de la proporción que representa el IDH de ingresos de Paraguay respecto a la Argentina, país de alto nivel de ingresos per cápita, pasó de representar el 67% en 1950, a ser el 82% en

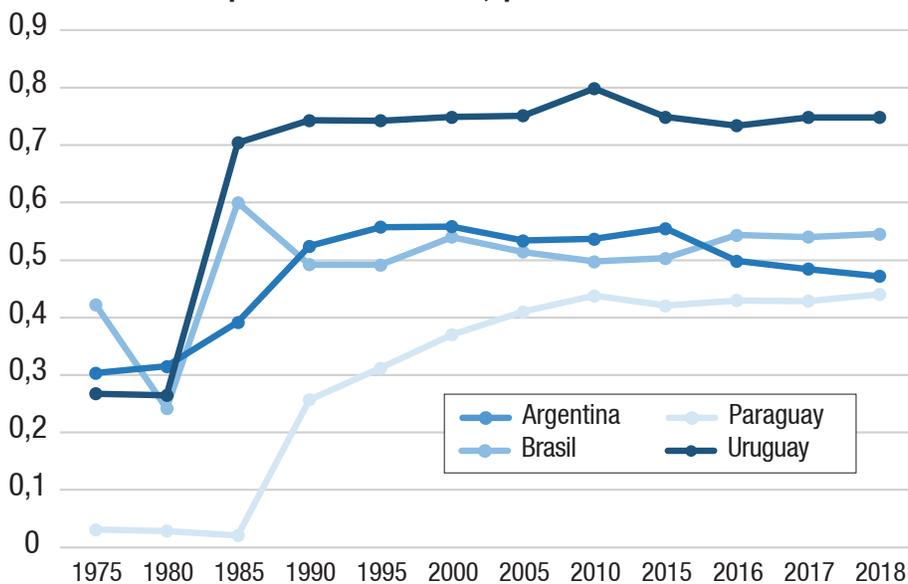
2015. Como se puede ver la distancia económica promedio se reduce, aunque demora un poco más en transformarse en desarrollo social. Pero de nuevo, lo que se aprecia en la mirada histórica es el diferencial de desarrollo regional y los incentivos que eso genera a la movilidad poblacional.

Gráfico 5.
Evolución del IHDH de Riqueza (PBI cápita), países del Mercosur, 1950–2015



Fuente: Elaborado con base en datos de Leandro Prados de la Escosura, "World Human Development, 1870–2015", <https://espacioinvestiga.org/inicio-ihhd/>

Gráfico 6.
Evolución del Índice IDEA de Administración Imparcial, países del MERCOSUR, periodo 1975–2018



Fuente: Índice IDEA de Administración Imparcial, tomado de The Global State of Democracy Indices, <https://www.idea.int/gsod-indices/dataset-resources>.

Finalmente, los últimos datos que se quieren observar refieren al desarrollo de sus instituciones públicas. El Gráfico 6 muestra la evolución del Índice IDEA de Administración Imparcial. El índice analiza a las administraciones públicas, y valora cuán justas, libres de corrupción y predecibles son éstas en su accionar. Nos permite captar la evolución de las capacidades estatales para brindar una administración eficiente, eficaz y no arbitraria, reflejando la existencia de condiciones básicas para que un Estado moderno funcione y pueda reflejar en sus políticas públicas las demandas ciudadanas.

Como muestra el Gráfico 6, los países han logrado mejoras significativas en sus capacidades a lo largo del tiempo. Sorprende el enorme progreso del Paraguay, que parte de muy bajas evaluaciones en sus capacidades estatales, para lograr aproximarse a las evaluaciones de los países socios del Mercosur, especialmente a los grandes países socios (Argentina y Brasil). La transición a la democracia en los cuatro países permitió reafirmar la vigencia del Estado de Derecho, fortaleciendo esta dimensión básica de las garantías y servicios a la ciudadanía.²⁷

También hay una incorporación progresiva en el Paraguay de la idea de protección de los derechos de los ciudadanos migrantes, con la actualización de su marco legal en 2009 (Ley 3958). En tal sentido, con el impulso de las asociaciones de paraguayos de la diáspora, el país logró procesar diversos avances, como la aprobación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, que reconoce derechos a población migrante de los países socios. Pero también se han desarrollado iniciativas como el voto de los paraguayos en el exterior, a partir de una enmienda constitucional en 2011. La perspectiva de derechos humanos se incorpora progresivamente dentro del marco legal nacional, generando un discurso y ciertas capacidades institucionales en la temática.²⁸

En síntesis, se puede ver que en estos últimos treinta años el Paraguay ha logrado generar avances relevantes en materia de crecimiento y

desarrollo humano. También ha logrado avanzar, en términos de constituir una sociedad democrática, con instituciones públicas más sensibles a las demandas ciudadanas. Sin embargo, los datos también muestran que existen todavía importantes asimetrías en el desarrollo económico y social del Paraguay, que se hacen patentes cuando se realiza una comparación con sus socios del Mercosur. Esto último es un importante factor explicativo de por qué la diáspora regional de los paraguayos se mantiene de manera constante.

Como conclusión: migraciones en la post-pandemia

En este artículo se ha tratado de mostrar que la migración internacional obedece a diversos factores explicativos, que operan de manera dinámica en la expulsión y atracción poblacional. Ciertamente, las fluctuaciones económicas y las características de los mercados laborales son relevantes. Pero el contexto histórico, la inestabilidad política y la violencia también han jugado un rol fundamental a la hora de explicar el origen de algunos procesos de movilidad humana en la región. Evidentemente, la región ha ganado estabilidad en términos de democracia y de respeto de los derechos humanos, aunque todavía hay pendientes en términos de respeto a los derechos económicos y sociales de la población migrante.

La presente pandemia del COVID-19 pone de relieve la importancia de las políticas migratorias en los países del Mercosur. Según diversas fuentes, el número de paraguayos migrantes que retornaron al país estaría superando largamente a las 12 mil personas.²⁹ Esto expresa las condiciones diferenciales que deben afrontar los emigrantes frente al cerramiento de las economías en las naciones receptoras, ya que son los primeros colectivos en sufrir las consecuencias de la recesión económica. Esto demuestra que el avance regulatorio en la región puede ser relevante, pero todavía se debe seguir profundizando ese camino para la protección de estas poblaciones.

27 Este incremento en la fortaleza de las instituciones estatales en el caso paraguayo, debe ser observado desde la idea de Setrini (2011), en términos de evolución desde un régimen de clientelismo monopólico, hacia un clientelismo pluralista, hasta cierto punto más inclusivo que el anterior.

28 El órgano rector es la Dirección General de Migraciones, dependiente del Ministerio del Interior de Paraguay. Según el BID (<https://datamig.org/#/policy>) el país no cuenta con un programa específico dirigido a la diáspora de paraguayos en el mundo, asunto que es gestionado por las secciones consulares de la Cancillería.

29 Véase en: <https://npy.com.py/2020/07/covid-19-mas-de-12-000-connacionales-ya-han-retornado-al-pais/>

Las condiciones de desarrollo desigual, las asimetrías regionales de desarrollo, generan condiciones generales de atracción y de expulsión en Paraguay. A esto se agregan situaciones en que las garantías en los derechos sociales básicos de las personas no están plenamente aseguradas por el Estado. Esto no refiere a la existencia de regímenes autoritarios, afortunadamente son parte del pasado, sino a la persistencia de una cultura tradicional de privilegios y lazos clientelares, que bloquea los canales eficaces de comunicación y satisfacción de demandas de los sectores postergados. Las políticas sociales todavía deben realizar un largo recorrido, para garantizar los derechos de las personas que reconoce la Constitución paraguaya.

Avanzar en la construcción de un marco de políticas sociales universalistas se presenta como una tarea colosal, para la cual es necesario avanzar en la progresividad del sistema impositivo que debe financiar las políticas, y en las capacidades de las instituciones públicas reguladoras y las proveedoras de servicios. Estos desafíos generan un equilibrio negativo, ya que la ciudadanía reclama mejores servicios públicos a sus elites gobernantes (en salud, educación, etc.), pero por otra parte persiste una profunda desconfianza respecto a la administración de los recursos públicos. Para poder avanzar en esta faz social del Estado democrático de derecho es preciso reforzar ese pacto entre los ciudadanos y sus representantes.

De alguna manera, los mecanismos de salida emigratoria (*exit*), han facilitado históricamente a las elites políticas la administración de los conflictos redistributivos a nivel sistémico. La migración ha contribuido a aliviar la presión sobre el mercado de trabajo y la insuficiencia en las políticas públicas, permitiendo a individuos y familias salvaguardar

sus proyectos vitales. Como se ha visto, las redes de migrantes han jugado y siguen jugando un papel fundamental en el estímulo y facilitación de la migración. Las redes de acogida cumplen un papel clave, y se constituyen en un recurso que las personas pueden utilizar de manera estratégica, según las necesidades que impone el contexto socioeconómico.

Como apunte adicional, se podría pensar que el progresivo proceso de mejora en la calidad de vida del Paraguay debería contribuir a moderar esta histórica propensión migratoria. Sin embargo, la experiencia comparativa demuestra que el incremento del capital humano, de los recursos materiales y culturales de las familias, también son disparadores en la propensión migrante de las personas. Indudablemente, las oportunidades que ofrece el mercado de trabajo global son enormes para esas pujantes nuevas clases medias, que tienen una mirada más profunda sobre lo que sucede en la región y el mundo.

Finalmente, se debe tener presente que el mundo ha cambiado radicalmente con la pandemia del COVID-19, frente a la cual es de esperar un nuevo empuje regulatorio, tal vez restrictivo, sobre las corrientes migratorias globales. Bajo esa hipótesis, es de esperar que en el mundo de la post-pandemia los acuerdos migratorios regionales como el Mercosur cobren nuevo impulso. Acuerdos que deben ser observados desde la óptica de las estrategias de protección y retención de capital humano dentro de un sistema migratorio regional. De la mano del Mercosur, entonces, el sistema migratorio regional podría adquirir nuevo vigor, renovando así el valor histórico que la región ha tenido para el Paraguay.

Referencias bibliográficas

- Abente Brum, D. (2010). Después de la Dictadura. 295–316. En: Historia del Paraguay. *Taurus–Prisa*. Asunción.
- Americas Quarterly. (2020). *The Migration Issue*. Disponible en: <https://www.americasquarterly.org/content/migration-issue>
- Banco Interamericano de Desarrollo (s.f.) *DataMIG*. Disponible en: <https://datamig.org/#/>
- Bruno, S. (2013). El proceso migratorio paraguay hacia la Argentina: evolución histórica, dinámica asociativa y caracterización sociodemográfica y laboral. OIM *Cuadernos Migratorios*. Buenos Aires.
- Busumtwi–Sam, J. (2019). International Migrations, Diasporas, and Remittances. P. 183–199. *Palgrave*.
- Carballo De La Riva, M., Echart Muñoz, E. y Villarreal Villamar, M. (2019). El enfoque de Sistemas Migratorios Revisitado. Una propuesta teórica para el estudio del Sistema Migratorio de América Latina y el Caribe. *REMHU*, v. 27, n. 57, dez. 2019, p. 79–100. Brasil.
- CIA. (2020). *World Factbook. Datos básicos Paraguay*. Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pa.html>
- Del Aguila, A. (2013). Las asociaciones paraguayas en el proceso de integración social de los inmigrantes. OIM *Cuadernos Migratorios*. Buenos Aires.
- DGEEC. (2000). *Población en el Paraguay*. Disponible en: <https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/PoblacionenelParaguay/PPi.htm>
- Encyclopædia Britannic. (1992). *War of the Triple Alliance*. Disponible en: <https://www.britannica.com/event/War-of-the-Triple-Alliance>.
- Fischer, S., Palau, T. y Pérez, N. (1997). *Inmigración y Emigración en el Paraguay 1870–1960*. BASE–IPGH–CLACSO. Asunción.
- Gómez, P. (2016). Remesas internacionales sur–sur y norte–sur en Paraguay: patrones sociodemográficos, destino de los fondos y medios de circulación. *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 31, núm. 1, enero–abril, 2016, pp. 143–175. México.
- Herken, J. (2011). *Crecimiento Económico en el Paraguay. La Herencia de las Dos Guerras: 1864–70 / 1932–35*. En: Masi y Borda (Edit.) Estado y Economía en Paraguay. CADEP. Paraguay.
- Herken, J., Arce, L. y Ovando, F. (2011). *La Economía del Paraguay entre 1940–2008. Crecimiento, Convergencia Regional e Incertidumbres*. En: Masi y Borda (Edit.) Estado y Economía en Paraguay. CADEP. Paraguay.
- IDEA. (2013). *Election Type*. Disponible en: <https://www.idea.int/data-tools/question-counties-view/130351/249/ctr>
- (s.f.). *Data and Tools*. Disponible en: <https://www.idea.int/data-tools>
- (2020) Índices del estado global de la democracia. Disponible en: <https://www.idea.int/gsod-indices/#/indices/countries-regions-profile>
- ISM. (2019). *Trabajadores migrantes en el Mercosur. Estado de situación y opciones de políticas*. Asunción.
- Litterio, L. y García, A. (2019). La dimensión migratoria en el MERCOSUR: ¿hacia la construcción de una ciudadanía sudamericana? En: Vázquez comp. *El MERCOSUR. Una geografía en disputa*. Ediciones CICCUS. Argentina.
- MOXLAD. (2010). *Base de Datos de Historia Económica de América Latina*. Disponible en: <http://moxlad.cienciassociales.edu.uy/>
- Nickson, A. (2010). *El régimen de Stroessner (1954–1989)*. 265–294. En: Historia del Paraguay. Taurus–Prisa. Asunción.
- Nogueira, V., García, C. y Setaro, M. (2019). Dimensión Social del MERCOSUR. Avances en la constitución de una ciudadanía regional. *Revista Debates Latinoamericanos*. Argentina.

- OIM. (s.f.). *Paraguay Migración*. Disponible en: <https://paraguay.iom.int/?q=es/node/15>
- Palau, T. (2011). *El marco expulsivo de la migración paraguaya. Migración interna y migración externa*. Ápe Paraguay.
- Pellegrino, A. (2003). *La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Prados de la Escosura, L. (2021). Augmented human development in the age of globalization. *The Economic History Review*. Fundación Rafael del Pino. Disponible en: <https://espacioinvestiga.org/home-hihd/hihd-downloads/?lang=en>
- Rau, V. (2013). Caracterización y diagnóstico de las Asociaciones paraguayas. *OIM Cuadernos Migratorios*. Buenos Aires.
- Roa Bastos, A. (1977). Paraguay, una isla rodeada de tierra. *Correo de la UNESCO*.
- Serafini Geoghegan, V. et al. (2019). *Pobreza en Paraguay: crecimiento económico y conflicto redistributivo*. CADEP. Asunción.
- Setrini, G. (2011). Veinte años de Democracia electoral en Paraguay. Del clientelismo monopólico al clientelismo plural. En: Masi y Borda (Edit.) *Estado y Economía en Paraguay*. CADEP. Paraguay.
- Skidmore, T., Smith, P. y Green, J. (2014). *Modern Latin America*. 8va edición. Oxford Press. EUA.
- The World Bank. (2018). *Indicadores de Población y de Desarrollo Social*. Disponible en: <http://data-topics.worldbank.org/world-development-indicators/themes/people.html#population>
- Torres, V. (2014). Paraguayos en Argentina: propensión a emigrar y características sociodemográficas (2001–2010). *Folia Histórica del Nordeste*. Argentina.
- UNDESA. (2019). *International Migration Report 2019*. USA.
- (2020a). *World Social Report 2020. Inequality in a Rapidly Changing World*. USA.
- (2020b). *Data Booklet about SDG Indicator 10.7.2. Number of countries with migration policies to facilitate orderly, safe, regular and responsible migration and mobility of people*. USA.
- United Nations. (2019) *International Migration. International migrant stock 2019*. <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/index.asp>



Centroamérica y México

CAPÍTULO 6

El modelo de desarrollo subyacente a la profundidad prolongada de la emigración internacional de El Salvador en el siglo XXI

Adriana Velásquez¹
FLACSO El Salvador

Al igual que otros países de América Latina, El Salvador posee un perfil orientado de manera predominante hacia la emigración. Sin embargo, se diferencia de los países de la región por la potencia expulsora de su modelo de desarrollo mundialmente destacable.

En ese contexto, se describen en el primer apartado, los rasgos generales de la particularidad demográfica de su forma de inserción en el sistema migratorio internacional. En el segundo y tercer apartado, se explica la existencia de este perfil migratorio y su permanencia en el tiempo. Por un lado, se reflexiona sobre la convergencia histórica de diferentes fuerzas de expulsión vinculadas con la manera excluyente en la que se han gestionado los efectos de distintos procesos demográficos, económicos, políticos y ambientales. Por otro lado, se identifican mecanismos económicos, sociales y culturales a partir de los cuales se perpetúa la vigencia del proyecto emigratorio, por medio del papel cada vez más relevante de las remesas en la estructura de ingresos familiares mensuales, como una fuente de financiamiento de gastos de consumo cotidiano, el establecimiento creciente de hogares transnacionales y la sostenibilidad de una opinión pública estructurada en torno a imaginarios de futuro vinculados con la emigración.

En el cuarto apartado, se describe la vigencia del modelo de desarrollo basado en la exportación de población, como una forma de inserción internacional generadora de divisas complementarias a las producidas por el aparato exportador de bienes

y servicios. Por un lado, los ingresos captados vía remesas representan un flujo privado de financiamiento para el desarrollo que ha superado el flujo de financiamiento público producido por la capacidad extractiva del Estado bajo la forma de ingresos tributarios para el gobierno central. Por otro lado, representan un flujo de ingresos no laborales que ha involucrado de manera creciente a los hogares rezagados por la inequidad en el reparto de ingresos y los desequilibrios territoriales urbano–rurales en una población predominantemente urbana desde 1992.

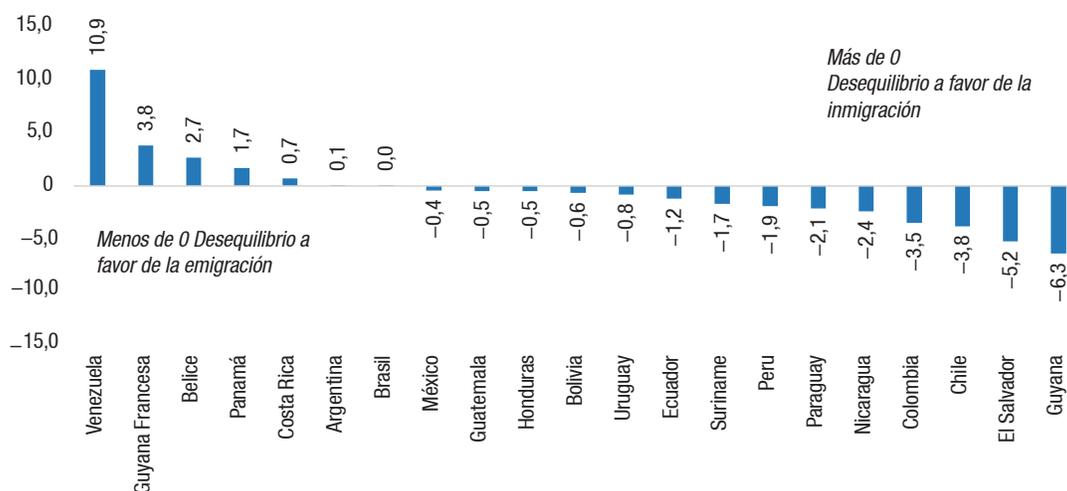
Esta estrategia de desarrollo no solo capitaliza la exclusión de la población en el país de origen, sino que también en el de destino, al insertar a la población inmigrante en espacios sociales con un menor nivel de bienestar que el de las poblaciones nativas. En el quinto, se delinean algunas de las transformaciones en la acción estatal que deberían promoverse para garantizar el derecho al desarrollo tanto de los que se encuentran dentro de sus fronteras nacionales como fuera de éstas. En el sexto, se presentan reflexiones finales sobre las perspectivas del fenómeno migratorio frente a la crisis del COVID–19.

La existencia de un perfil migratorio históricamente orientado a la emigración y mundialmente destacado por la profundidad del desequilibrio

En términos demográficos, El Salvador posee un perfil migratorio históricamente desequilibrado a favor de la emigración. Según estimados y

¹ Relacionista internacional con estudios de postgrado en ciencia política, ciencias sociales, políticas públicas y desarrollo. Es investigadora asociada de FLACSO El Salvador en migración y desarrollo. Ha realizado diferentes trabajos investigativos para la CEPAL, el PNUD, la UNESCO, el UNFPA, el BID, la Universidad Don Bosco, la UCA, FUNDAUNGO, FLACSO Honduras, la SISCA y el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.

Gráfico 1.
Tasa neta de migración, por cada mil habitantes.
21 países de América Latina, periodo 2020–2025



Nota: (1) se presentan los 21 países identificados por UNDESA como parte de América Latina. (2) Las cifras son proyecciones internacionalmente comparadas que se han calculado a partir de los datos censales más recientes para la ronda de la década de 2010 que se identificaron al momento de realizar la revisión internacional en 2019. En ese sentido, deben interpretarse como una aproximación ante las limitantes existentes para capturar la realidad migratoria del momento y no como una fotografía al minuto de la situación migratoria. En el caso particular de Venezuela, son de 2011 y, por lo tanto, no reflejan plenamente el alza en los flujos emigratorios registrados en el período 2015–2019. Según datos de UNDESA (2019b), la población emigrante venezolana pasó de 0.69 millones en 2015 a 2.52 millones en 2019.

Fuente: Elaboración propia a partir de UNDESA (2019).

proyecciones demográficas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA, por sus siglas en inglés, 2019), El Salvador presenta una tasa neta de migración negativa a lo largo del período 1950–2050, es decir, los flujos emigratorios superan los inmigratorios. En el quinquenio 2020–2025, el desequilibrio emigratorio en El Salvador es el segundo más alto de América Latina y el noveno en el mundo (Gráfico 1).²

En este contexto, la emigración tiene una alta relevancia en la estructura poblacional nacional. En 2019, la población emigrante del mundo representó solo el 3,52% de la población total, según cifras de UNDESA. Sin embargo, El Salvador fue uno de los 20 países independientes no insulares del mundo, en donde la cantidad estimada de personas emigrantes, como porcentaje de la población total en el país superó el umbral del 20%.³ En el siglo XXI, este peso

ha subido en más de la mitad, al pasar de 16,12% en 2000 a 24,80% en 2019. En 2000, la población emigrante fue estimada en 0.95 millones, mientras que, en 2019, en 1,60 millones de personas. A lo largo del período 2000–2019, más del 95% de la población emigrante ha tenido como destino un país de renta media alta, ante la importancia de Estados Unidos, como el destino de al menos el 80% de la emigración total del país (UNDESA, 2019). En contraste, las personas inmigrantes han representado menos del 1% en el período 2000–2019.

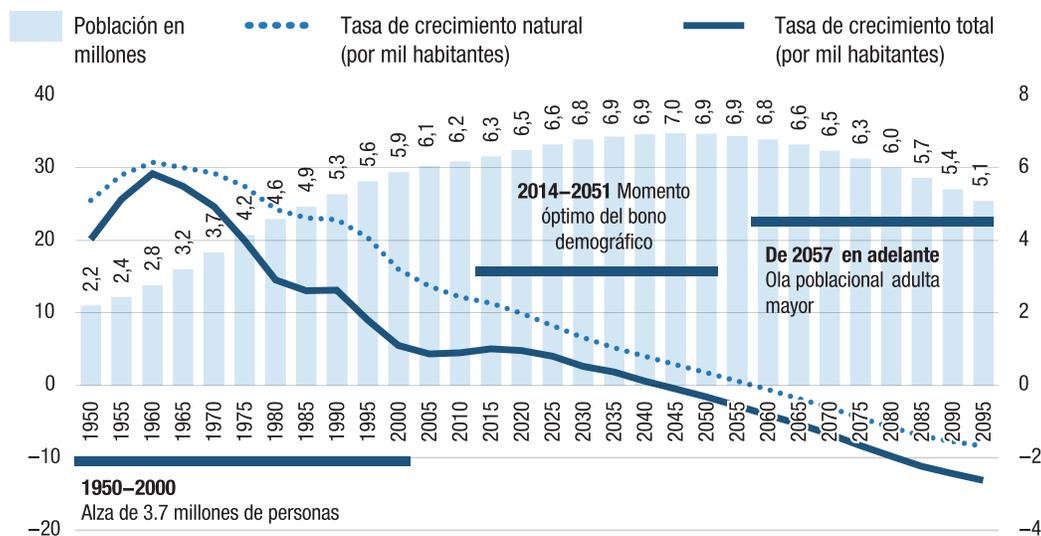
La convergencia histórica de dinámicas estructurales de desarrollo expulsoras de población

La existencia de este perfil migratorio altamente desequilibrado a favor de la emigración responde

² La negatividad de la tasa neta de migración de El Salvador en el quinquenio 2020–2025, solo es superada por la de ocho países del mundo: Líbano (-24,6), Maldivas (-16,3), Jordania (-14,0), Samoa (-7,5), Tonga (-7,4), Guyana (-6,3), Sao Tomé y Príncipe (-6,1), Lituania (-5,3).

³ Mónaco (80,71%), Surinam (72,85%), Guyana (66,46%), Bosnia y Herzegovina (50,08%), Siria (48,19%), Albania (41,90%); Armenia (32,62%), Macedonia (31,59%), El Vaticano (26,63%), Portugal (25,73%), Moldavia (25,06%), El Salvador (24,80%), Montenegro (24,36%), Croacia (23,97%), Sudán del Sur (23,58%), Lituania (22,11%), Bulgaria (22,03%), Kazajistán (21,59%), Eritrea (21,49%) y Georgia (21,34%).

Gráfico 2.
El efecto histórico de la emigración como reductor de la tasa de crecimiento poblacional natural



Nota: La tasa de crecimiento natural o crecimiento vegetativo de una población se refiere a la diferencia entre el número de nacimientos y el número de defunciones de una población en un determinado periodo de tiempo.

Fuente: Elaboración propia a partir de estimados y proyecciones demográficas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) revisadas en 2019.

en buena medida a la convergencia histórica de diferentes fuerzas que empujan a la población a buscar alternativas de desarrollo familiar e individual fuera del territorio nacional, como resultado de la existencia de un modelo de desarrollo excluyente que se ha consolidado con el paso de los años, a partir de una gestión inequitativa de diferentes presiones demográficas, económicas, políticas y ambientales.

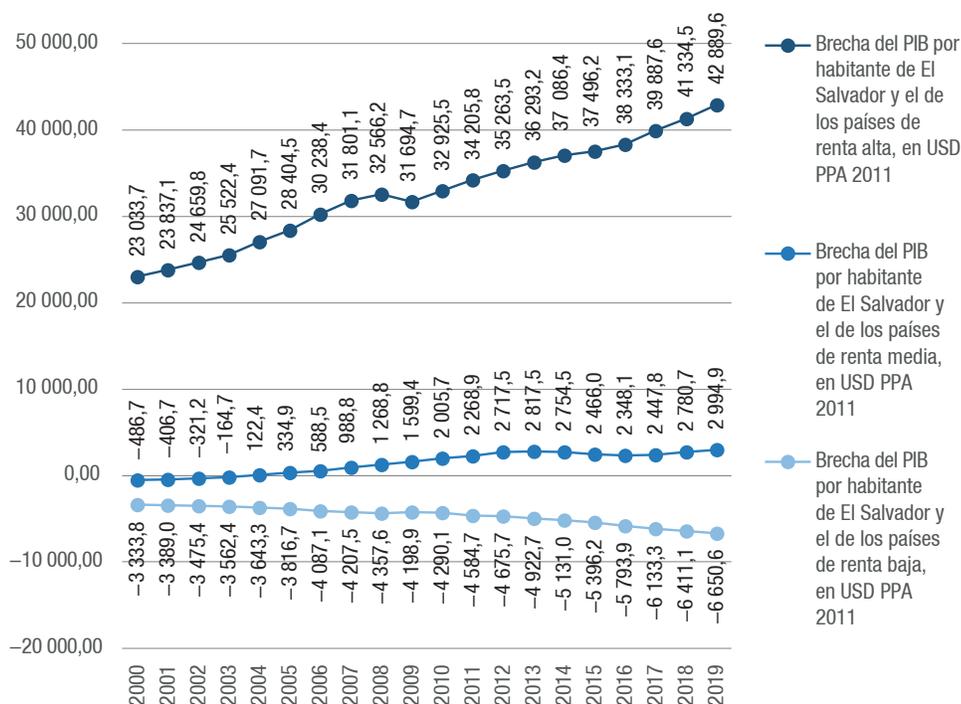
En términos demográficos, la brecha negativa entre la tasa de crecimiento poblacional natural y total para el período 1950–2000 (Gráfico 2) evidencia el arraigo del papel de la emigración como un mecanismo de gestión social de los cambios estructurales vinculados: 1) la expansión poblacional de la segunda mitad del siglo XX, conforme a la cual la población subió en más de un 168%; 2) la emergencia del bono demográfico el cual alcanzará su momento óptimo en la primera mitad del siglo XXI (2014–2051); y 3) la consolidación del envejecimiento poblacional que

ocurrirá hasta la década de 2050 con la llegada de la ola poblacional adulta mayor.⁴

Como parte del crecimiento poblacional registrado entre 1950–2045, la presión sobre el mercado laboral alcanzó niveles críticos entre 1951 y 2013, por diferentes alzas en la incorporación anual de población en edad de trabajar entre 15 a 59 años, en la estructura demográfica del país. Si bien, los estimados poblacionales de UNDESA revisados en 2019 revelan que la velocidad de expansión de este segmento etario descendió de manera predominantemente progresiva desde 1970, aún queda el desafío de garantizar el pleno empleo de calidad en un entorno demográfico caracterizado por: 1) el alto volumen de la población en edad potencialmente productiva que se tendrá desde 2014 hasta 2051, en comparación a otros momentos de la historia, como resultado de la llegada del momento óptico del bono demográfico; y 2) la tendencia aún

4 Esta ola demográfica ocurre cuando las personas de 60 años o más son el grupo etario con mayor peso dentro del total de la población, en comparación al que tienen por separado, las personas de 0 a 19 años, las de 20 a 39 años y las de 40 a 59 años.

Gráfico 3.
Brecha del PIB por habitante de El Salvador con respecto al
de diferentes grupos de países por nivel de renta, en USD PPA 2011, 2000–2019



Notas: (1) Se presenta la diferencia del valor del PIB por habitante de El Salvador con el valor del PIB por habitante de los tres grupos de países identificados por el Banco Mundial, según su nivel de ingresos por habitante: renta baja, renta media y renta alta. Los umbrales de los ingresos por habitante de cada uno de los grupos se actualizan de manera periódica, así como los países integrantes de cada una de las categorías. El registro histórico de los parámetros empleados y los países integrantes de cada una de las categorías está disponible en <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519>. (2) Se han tomado los valores expresados del PIB por paridad de poder adquisitivo (PPA) como medida de comparación internacional del poder adquisitivo de los ingresos. De acuerdo con la actualización más reciente del Banco Mundial para 2020, la serie de datos se expresa en dólares estadounidenses a precios constantes de 2011.

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del Banco Mundial (2020a).

creciente en la cantidad de personas en edad de sumarse a la fuerza laboral del país.

En el siglo XXI, la gestión de este desafío se ha complejizado por los problemas del modelo de desarrollo del país para generar empleos suficientes en cantidad y calidad. Por un lado, se ha deteriorado la capacidad de creación de empleo de los procesos de producción de riqueza. Según estimaciones propias calculadas a partir de datos de la Organización Internacional del Trabajo, OIT (2020) y el Banco Mundial (2020a), la cantidad de personas empleadas por cada 100 millones de USD por

paridad de poder adquisitivo para 2011 (PPA 2011) generados en concepto de Producto Interno Bruto (PIB) ha bajado de 5.531,43 en 2000 a 4.722,84 en 2019.⁵ En otras palabras, la capacidad para crear empleo ha disminuido. En el marco de esta tendencia, ha prevalecido un déficit de más de cien mil espacios de trabajo a lo largo del período 2000–2019, conforme a estimados propios calculados con cifras de la OIT (2020); y en la década del 2010 se ha incrementado el peso de la población buscadora de empleo desalentada en la estructura poblacional desempleada, al pasar de 21,23% en 2010 a 23,64% en 2019 (OIT, 2020). Por otro lado, se han

5 La paridad del poder adquisitivo (PPA) es un indicador económico para comparar el nivel de vida entre distintos países, teniendo en cuenta la suma final de cantidades de bienes y servicios comprados en un país, al valor monetario de un país de referencia. En este caso, Estados Unidos, conforme a los precios constantes de 2011.

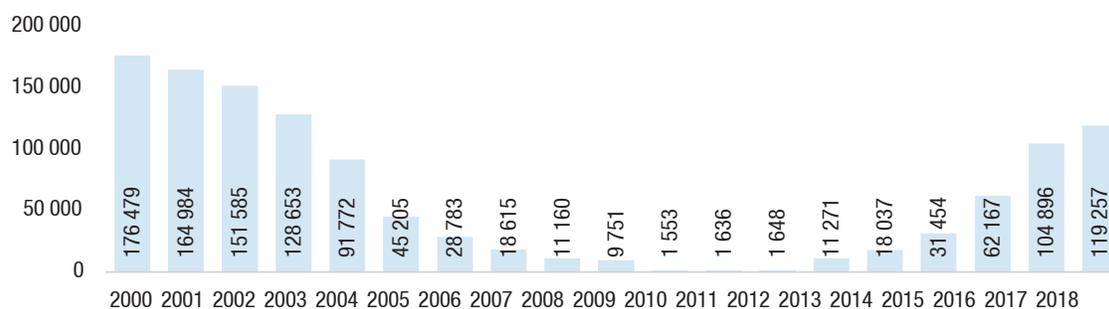
desarrollado procesos de generación de empleos vinculados a esquemas precarios de bienestar, ante el peso predominante de la informalidad laboral, la prevalencia de formas de inserción laboral con ingresos vulnerables y la ocupación de puestos de trabajo desvinculados de los sistemas de protección social contributiva. En el período 2010–2019, más del 60% de las personas ocupadas se han insertado en empleos ajenos al sector formal (OIT, 2020), al menos un tercio de las personas ocupadas han estado empleadas en puestos con ingresos vulnerables, como trabajadores a cuenta propia o familiares no remunerados (Banco Mundial, 2020a) y menos del 30% de la población ocupada ha cotizado al sistema de seguridad social (BID, 2020).

En términos económicos, la emigración del país no solo se asocia con este desempeño deficitario del mercado laboral, sino también con el rezago de la economía para expandir su volumen, en función de sus demandas poblacionales, en comparación al de países que al igual que El Salvador están ubicados en el grupo de países de renta media, bajo parámetros del Banco Mundial o al de países de renta alta (Gráfico 3). Este rezago ha crecido con el paso del tiempo. Según datos del Banco Mundial (2020a), la brecha entre el monto del PIB por habitante de El Salvador se ha expandido en 3.481,62 USD PPA 2011 con respecto al de los países de renta media entre 2000 y 2019; y en 19.855,88 PPA 2011 en

relación con el de los países de renta alta. En el marco de esta desventaja, se ha configurado una estratificación socioeconómica predominada por la población con un bajo poder adquisitivo, según parámetros internacionales. A lo largo del período 2000–2018, más del 70% de la población ha vivido por debajo de la línea internacional de bajos ingresos (ingresos diarios inferiores a los 13 USD PPA 2011) (Banco Mundial, 2020b).

A esta precariedad económica, se suma el poder expulsor de la exposición de la población a diferentes amenazas en contra de la vida y la integridad vinculada con la conflictividad social previa a los Acuerdos de Paz de 1992, además de los altos niveles de la violencia homicida reportada en las décadas posteriores. Según estimados migratorios del Grupo del Banco Mundial, *et al.* (2011), el volumen de emigrantes salvadoreños subió un 117,4% entre 1970 y 1980; y un 257% entre 1980 y 1990. Conforme a datos de UNODC (2020), la tasa de homicidios intencionales ha sobrepasado con creces los niveles considerados como endémicos en el período 1994–2018, al ser de al menos de 40 muertes por cada cien mil habitantes.⁶ En este contexto, la cifra de solicitantes de asilo procedentes de El Salvador ha presentado una tendencia creciente desde 2010 (ACNUR, 2020). En 2017 y 2018 se registra un volumen superior a las cien mil personas (Gráfico 4).

Gráfico 4.
Cantidad de personas solicitantes de asilo procedentes de El Salvador, periodo 2000–2018



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de ACNUR (2019).

⁶ De acuerdo con los parámetros de la Organización Mundial de la Salud, la tasa de mortalidad es endémica cuando supera el umbral de las diez muertes por cada cien mil habitantes.

Por otro lado, se añaden las restricciones al bienestar vinculadas con la insostenibilidad ambiental y los riesgos frente al cambio climático. De acuerdo con estimados de Global Footprint Network para 2019, el país vive con un déficit ecológico creciente desde 1964; y según el reporte de Germanwatch sobre el riesgo global al cambio climático para 2020, El Salvador es uno de los 25 países del mundo con mayor riesgo histórico acumulado en el período 1999–2018.

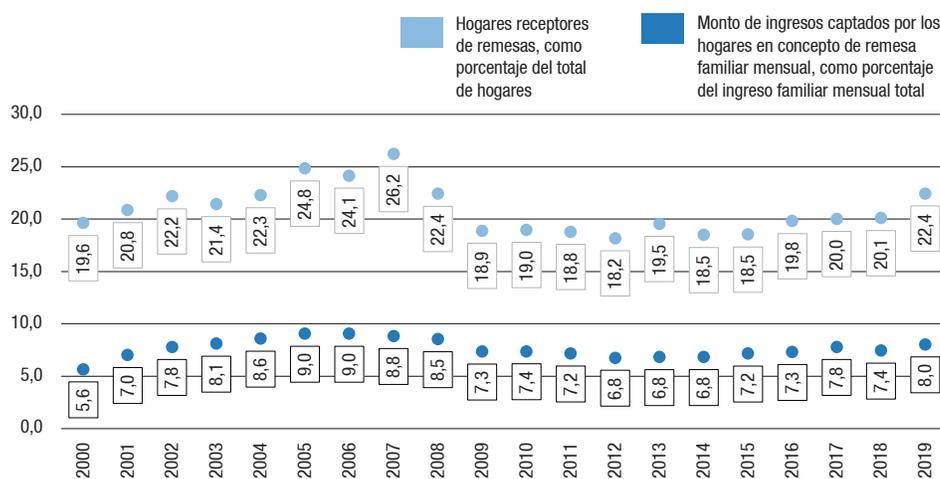
Las remesas, los hogares con miembros en el exterior y los imaginarios de futuro vinculados a la emigración, como principales mecanismos materiales, afectivos e ideológicos de perpetuación de la opción migratoria

Ante la persistencia histórica de estos factores de empuje, se han desarrollado diferentes mecanismos de dependencia que vinculan la dinámica emigratoria con la estructura económica, social y cultural del país. Entre estos mecanismos sobresale en términos económicos, el crecimiento progresivo de la relevancia de las remesas. Según cifras del Banco Mundial (2020c), el monto de remesas enviado por las personas trabajadoras migrantes al país ha subido década a década en el período 1980–2019. En la década de 1980, subió un 384,7%, al pasaren 1980 de 49.04 millones de USD a precios

actuales a 237,68 millones de USD en 1989 (un alza de 188,64 millones de USD); en la década de 1990, un 277,2%, al pasar de 366,82 millones de USD en 1990 a 1.383,50 millones de USD en 1999 (un alza de 1.016,68 millones de USD); en la década de 2000, un 92,8%, al pasar de 1.764,70 millones de USD en 2000 a 3.402,34 millones de USD en 2009 (un alza de 1.637,64 millones de USD); y en la década de 2010, un 62,6%, al pasar de 3.471,84 millones de USD en 2010 a 5.646,77 millones de USD en 2019 (un alza de 2.174,93 millones de USD).

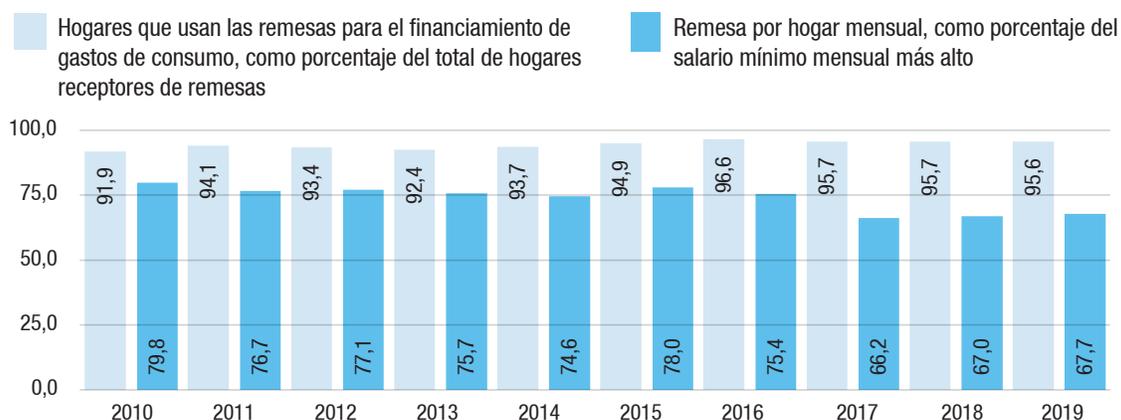
De la mano de esta expansión absoluta, ha subido su importancia, como porcentaje del PIB. En la década de 1980, aumentó 4,1 puntos porcentuales, al pasar de 1,4% en 1980 a 5,4% en 1989 y en la década de 1990 se elevó 4,6 puntos porcentuales, al pasar de 7,6% en 1990 a 12,3% en 1999. En el siglo XXI esta tendencia al alza se mantuvo. En la década de 2000, creció 4,4 puntos porcentuales, al pasar de 15,0% en 2000 a 19,3% en 2009; y en la década de 2010, se incrementó en 2,2 puntos porcentuales, al pasar de 18,8% en 2010 a 21,0% en 2019. Desde el 2000, las remesas han representado más del 15% del PIB. En 2019, El Salvador y Honduras fueron los dos únicos países de América Latina que figuraron como parte de los diez países del mundo, en donde el monto de las remesas como porcentaje del PIB fue mayor al 20% (Velásquez, 2020a).

Gráfico 5.
Alcance de la captación de remesas en la estructura de hogares del país y sus ingresos mensuales. El Salvador, 2000–2019



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de ACNUR (2019).

Gráfico 6.
Las remesas en la economía mensual de los hogares. El Salvador, periodo 2000–2019



Fuente: Elaboración propia a partir de serie de datos de la EHPM 2000–2019.

De acuerdo con la serie de datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) para el período 2000–2019, la dinámica receptora de remesas no solo ha involucrado a un número creciente de hogares, sino que también a un mayor porcentaje de la estructura total de hogares. Entre 2000 y 2019, la cantidad de hogares receptores de remesas subió de 282.159 (19,6% del total) a 435.125 (22,4% del total) en 2019 (Gráfico 5). Asimismo, ha ganado importancia en la estructura de ingresos de los hogares como fuente de financiamiento de necesidades de consumo. Entre 2000 y 2019, el porcentaje de los ingresos familiares mensuales obtenidos por los hogares vía remesas familiares aumentó 2,4 puntos porcentuales, al pasar de 5,6% a 8,0%. En la década de 2010, los hogares han obtenido en promedio, una remesa familiar que ha equivalido a más del 60% del salario mínimo más alto legalmente establecido y más del 90% ha usado estos ingresos no laborales para el pago de gastos de consumo diario, como los de alimentación y vestimenta (Gráfico 6).

Aparte de la relevancia de las remesas, como un mecanismo económico de perpetuación de la dinámica emigratoria, se identifican otros dos de naturaleza social–cultural. El primero de estos mecanismos se refiere a la presencia de redes sociales transnacionales que, con el paso de los años, han involucrado a un número creciente de hogares

en el país. En el siglo XXI, la cantidad de hogares con al menos uno de sus miembros en el exterior se elevó en más de la mitad, al pasar de 206.795 en 2000 a 31.327 en 2019. El establecimiento de estas redes transnacionales favorece el desarrollo de nuevos proyectos migratorios, no solo por las facilidades que ofrecen en términos de dinero, información, contactos, hospedaje, alimentación u otros, sino también por las necesidades de reunificación familiar.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Migración y Remesas 2017, el 41,2% de las personas que habían emigrado financió su proyecto migratorio con apoyo de un familiar en el exterior (OIM, 2017). A su vez, la encuesta a migrantes recientes de El Salvador, Guatemala y Honduras en las principales áreas metropolitanas de residencia en Estados Unidos realizada por el BID para comprender su experiencia migratoria, revela que para el 42% de los emigrantes salvadoreños en Estados Unidos la necesidad de reunirse con la familia que ya vivía en ese país es una de las dos principales razones por las que emigraron de El Salvador y fueron a Estados Unidos (Abuelafia, Del Carmen y Ruiz–Arranz, 2019).

El segundo mecanismo de naturaleza social–cultural alude a la construcción de imaginarios dentro de la opinión pública, los cuales naturalizan socialmente la presencia de los deseos de emigración de la

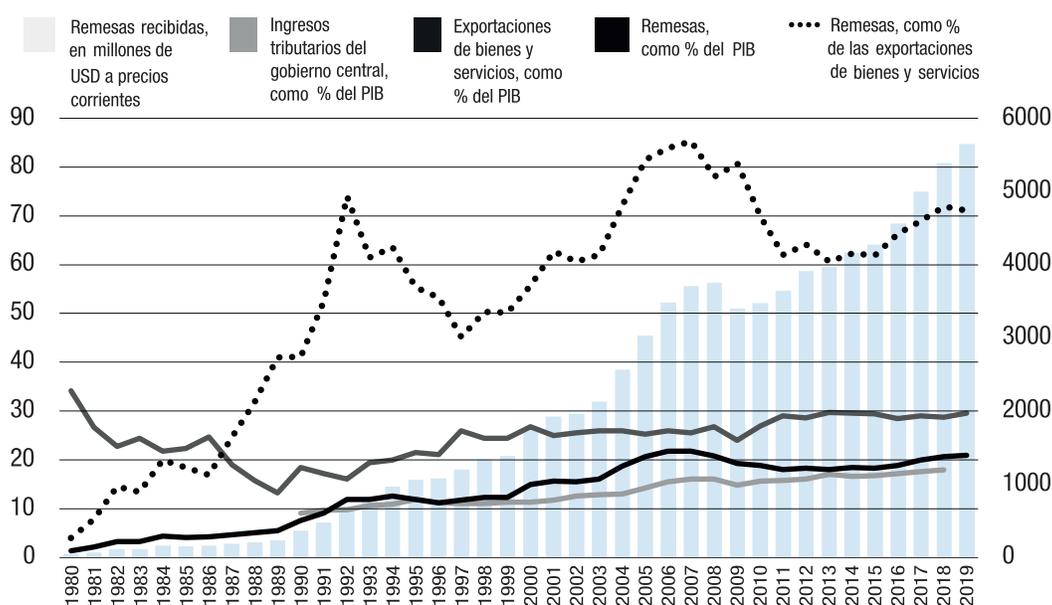
población y los proyectos emigratorios como parte de los planes de vida. Según datos del Instituto Universitario de Opinión Pública de la UCA (IUDOP) más del 25% de la población encuestada tiene un deseo de migrar o irse a vivir a otro país el próximo año en el período 2003–2017 (Velásquez, 2020b); y de acuerdo con cifras del Latinobarómetro, el 25% o más de la población encuestada ha pensado en la posibilidad concreta de irse a vivir a otro país en el período 2002–2018, según (id). Si bien, la mera existencia de estos imaginarios no se traduce de manera automática en un acto emigratorio, sí da cuenta de la presencia de una opinión pública que, de forma estructural, valida ideológicamente la emigración como una alternativa de futuro frente a los problemas del modelo de desarrollo vigente. En el imaginario de la población emigrante, los proyectos migratorios son la respuesta para la satisfacción de necesidades socialmente vistas como legítimas, en la medida que se asocia la decisión migratoria con la búsqueda de trabajo, mejores condiciones de vida, recursos de ayuda familiar, seguridad o unidad familiar.⁷ Desde esta perspectiva, existen

imaginarios que justifican la prolongación de la emigración como una aspiración y como un acto culturalmente aceptado.

La configuración de un modelo de desarrollo con una inserción internacional basada de manera creciente en la exportación de personas excluidas transnacionalmente

A partir de la presencia estructural de diferentes mecanismos de génesis y perpetuación de la emigración, se ha consolidado de manera progresiva un modelo de desarrollo con una inserción internacional cada vez más dependiente de la exportación de personas como factor productivo. Si bien, el monto de las divisas generadas por las exportaciones de bienes y servicios han tenido una mayor importancia macroeconómica que las remesas, a lo largo del período 1980–2019, la de las remesas se expandió entre 1980 y 2019 (al pasar de 1,4% a 21,0%), mientras que las de las exportaciones de bienes y servicios se contrajeron (al pasar de 34,2% a 29,5%) (Gráfico 7).

Gráfico 7.
Relevancia económica de las remesas, como divisas generadas por la exportación de personas. El Salvador, 1980–2019



Nota: los datos de los ingresos tributarios del gobierno central solo están disponibles para el período 1990–2018.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2020a y 2020b) y OECD (2020).

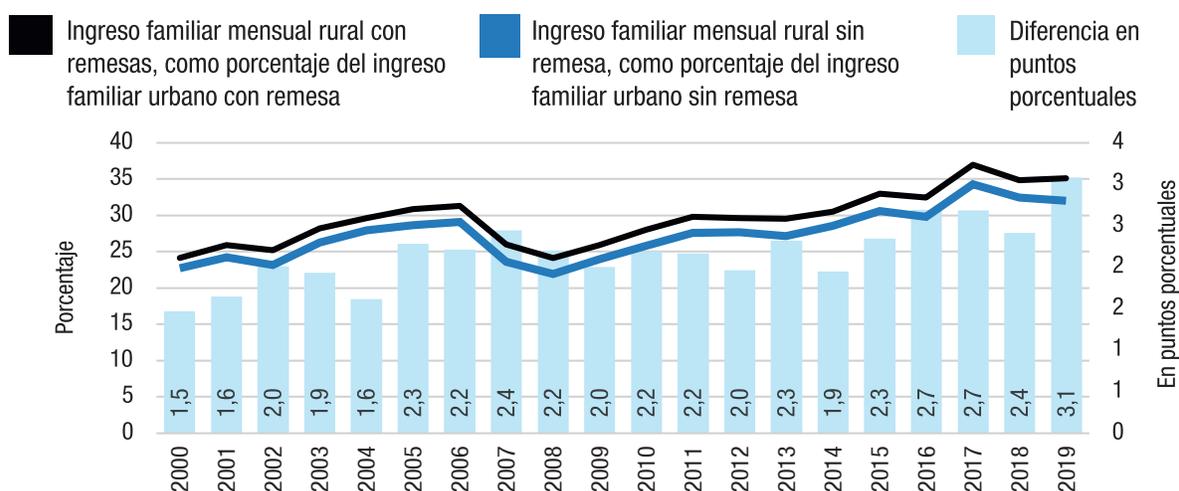
⁷ De acuerdo con la Encuesta Nacional de Migración y Remesas 2017, la población que ha emigrado o lo ha intentado en el período 2011–2017, reconoce en un 73.8% que ha migrado por trabajo, en un 42.8% por mejores condiciones de vida, en un 22.3% por envío de remesas, en un 16.3% por inseguridad y un 9.2% por reunificación familiar (OIM, 2017).

En este contexto, las divisas captadas por concepto de remesas han ganado peso con respecto al monto generado con la exportación de bienes y servicios entre 1980 y 2019. Desde la lógica de los flujos de financiamiento para el desarrollo provistos por el mercado, las remesas compensaron el descenso de la capacidad de captación de ingreso del aparato exportador de bienes y servicios reportada con el conflicto armado interno entre 1980 y 1992, pero también respaldaron el proceso de recuperación experimentado en la década de 1990 y la lenta expansión reportada durante el siglo XXI. En 1992, los ingresos recibidos vía remesas representaron al igual que en 2019, más del 70% de las divisas generadas por la exportación de bienes y servicios. Con las medidas neoliberales adoptadas en la década de 1990, las divisas generadas por la capacidad exportadora recuperaron los niveles de 1981 a inicios del siglo XXI (al subir de 19,3% en 1993 a 26,8% en 2000), pero su crecimiento se ralentizó en 2000 y 2019, al pasar de 26,0% a 29,5%. En cambio, el de las remesas se ha expandido de manera acelerada

en el siglo XXI, al subir de 15,0% en 2000 a 21,0% en 2019.

En relación con los flujos públicos de financiamiento para el desarrollo, las remesas, como un flujo privado, han alcanzado un caudal equiparable a los recursos estatales captados vía ingresos tributarios para el gobierno central, desde 1990. Asimismo, han desarrollado una alta cobertura territorial. En 2019, el 100% de los municipios del país recibió remesas familiares, según cifras del Banco Central de Reservas de El Salvador (Velásquez, 2020c). En este contexto, la emigración internacional se ha convertido en un mecanismo paralelo de ajuste de la distribución primaria del ingreso en el cual participan de manera creciente los hogares con las posiciones más bajas de estratificación social según ingresos. En 2000, el 16,2% de los hogares receptores pertenecían al quintil más pobre y el 19,0% al quintil más rico; mientras que en 2018 era el 23,4% y 15,2%, respectivamente, según datos de la EHPM.⁸

Gráfico 8.
Relevancia económica de las remesas, como divisas generadas por la exportación de personas.
El Salvador, 1980–2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EHPM.

⁸ Los datos sobre la distribución de los hogares captadores de remesas, por quintil de ingresos para el período 2000–2019 están disponibles en el Anexo 1.

A su vez, se ha configurado como una forma de inserción internacional capaz de reducir la desigualdad en la inclusión económica de los hogares rurales frente a los urbanos. A lo largo del período 2000–2019, el ingreso captado por el conjunto de hogares rurales no ha representado más del 40% del obtenido por los hogares urbanos. Aunque las remesas no han eliminado este rezago, sí han ayudado a incrementar la capacidad de captación de ingresos de los hogares rurales frente a los urbanos, conforme a una tendencia predominante creciente (Gráfico 8). Entre 2000 y 2019, la distribución de los hogares captadores de remesas se ha vuelto de manera progresiva cada vez más rural, así como su incidencia. En 2019, había 107.723 hogares rurales y 78.667 hogares urbanos más en relación con 2000 (un alza del 98,2% y el 45,6%, respectivamente), conforme a datos de la EHPM. Además, el porcentaje total de hogares receptores de remesas aumentó en el área rural (al pasar de 20,4% del total de hogares rurales en 2000 a 30,3% en 2019), mientras que en la urbana descendió (al pasar de 19,2% en 2000 a 20,6% en 2019).⁹

Ante esta evidencia, esta forma de inserción internacional se legitima aparentemente a sí misma por su funcionalidad inclusiva (al menos en términos de ingresos empleados para financiar el consumo de los hogares receptores). Sin embargo, en términos estructurales, es el resultado de procesos de generación de riqueza basados en la capitalización transnacional de las fuerzas de exclusión que afectan a la población migrante en su país de origen y en el país de destino. Por un lado, aprovecha la expulsión de segmentos poblacionales afectados por la falta de oportunidades de bienestar en sus territorios y por otro, los inserta en espacios sociales de economías altamente globalizadas de renta alta como la de Estados Unidos, en donde pueden generar más riqueza que en sus países de origen, pero a expensas de acceder en promedio, a niveles de bienestar inferiores no solo los de la población nativa sino también la extranjera.

En el siglo XXI, la emigración de El Salvador se ha dirigido en más de un 80% a Estados Unidos (UNDESA, 2019b). Desde el 2000, la población nacida en El Salvador ha sido una de las diez poblaciones de inmigrantes más voluminosas en Estados Unidos, según datos del *U.S. Census Bureau*. Su relevancia ha crecido a tal punto que pasó de ser la novena más grande en el 2000 (con 0,81 millones de personas) a la quinta en 2018 (con 1,42 millones de personas) (Velásquez, 2020d). Si bien ha aumentado el acceso a procesos de regularización en Estados Unidos (tanto permanentes como temporales), éste no ha logrado equiparar la demanda. En 2015, más de la mitad de la población nacida en El Salvador estaba en Estados Unidos bajo una condición migratoria irregular, según cifras publicadas por el Departamento de Seguridad Nacional (2018 citadas por Velásquez, 2020e). Entre 2000 y 2015, el peso de la población nacida en El Salvador dentro del total de la población en situación irregular subió de 5,1% a 6,3% (id.).

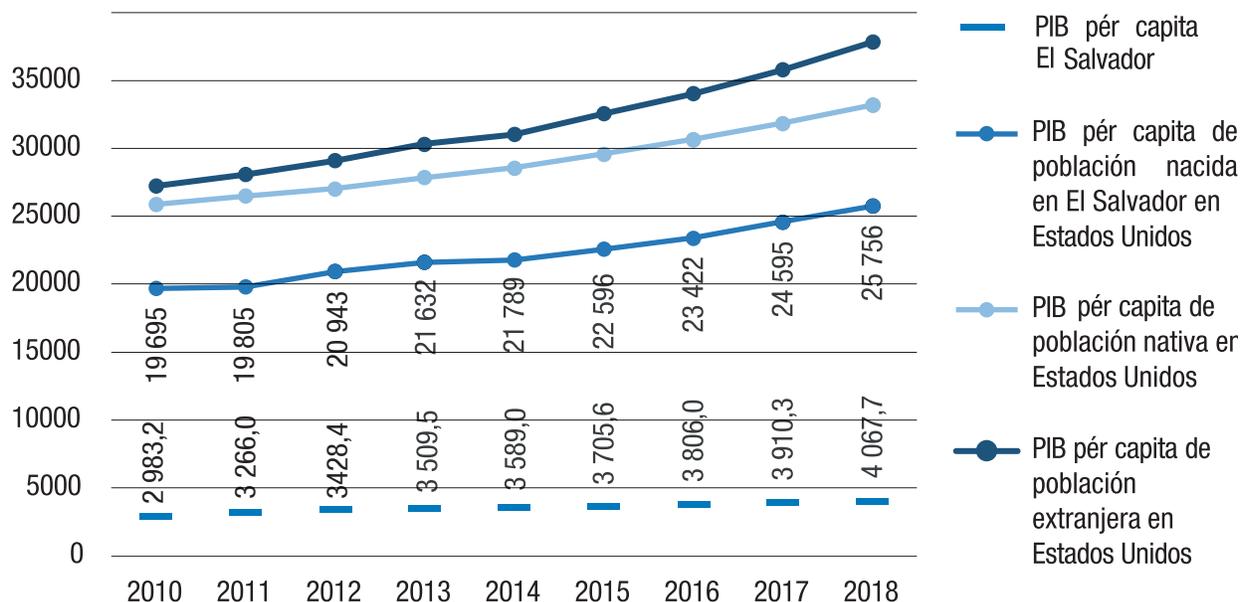
Ante el apogeo de políticas migratorias cada vez más restrictivas,¹⁰ la alta incidencia de la irregularidad migratoria no solo da cuenta de los obstáculos legales que enfrenta la población salvadoreña para mantener esta forma de inserción internacional, sino que es la punta del iceberg de la exclusión que enfrentan los inmigrantes en Estados Unidos en la consecución del “sueño americano”. En el período 2010–2018, la población emigrante salvadoreña en Estados Unidos ha tenido un ingreso per cápita superior al de la población en El Salvador, pero inferior al de la población nativa y extranjera en el país de destino (Gráfico 9). En 2018, ha tenido una mayor incidencia a la pobreza monetaria, un mayor rezago educativo en la población de 25 años de edad o más, un menor acceso a seguro de salud y menor acceso a tecnologías digitales. En comparación con la población inmigrante, poseen una incidencia más alta de personas con un dominio deficiente del inglés, como lengua predominante entre los nativos y mayores dificultades de acceso al mercado laboral, desde la perspectiva de la tasa de desempleo.¹¹

9 Los datos sobre la cantidad de hogares receptores de remesas por área geográfica y su peso dentro de la estructura poblacional están disponibles en el Anexo 2.

10 Conforme a las cuales se ha promovido la internacionalización de las fronteras estadounidenses como estrategia para prevenir la llegada de más inmigrantes y el alza en las deportaciones como estrategia para reducir la población que ya ha cruzado la frontera.

11 En el Anexo 3 al final del artículo se presenta un cuadro con los valores de estas variables.

Gráfico 9.
Ingreso per cápita de diferentes grupos poblacionales,
en USD a precios actuales. Estados Unidos y El Salvador, 2010–2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial (2020a) y extracciones de los estimados a un año para perfiles poblacionales específicos de la *American Community Survey* para el período 2010–2018 realizadas por medio del sitio web data.census.gov del *U.S. Census Bureau*.

Las perspectivas de transformación de la acción estatal frente a los desafíos de garantizar el derecho a un desarrollo inclusivo para una población transnacional

De lo que va el siglo XXI, El Salvador ha desarrollado una política pública para la atención de la cuestión migratoria en el marco de tensiones generadas por la convergencia de dos grandes dicotomías: 1) la del fin de la acción estatal resultante del choque entre el derecho soberano de los Estados a proteger su seguridad nacional y el derecho de las personas al desarrollo y la movilidad humana; y 2) la del espacio de la acción estatal enmarcada en torno al conflicto entre la acción nacional y la acción transnacional.

En medio de esta encrucijada, el Estado ha promovido en términos esenciales la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y la responsabilidad estatal de resguardarlos a lo largo del proceso migratorio. Esto, por medio de acciones,

como, por ejemplo, la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias (2003), la adopción de la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia (2011), la creación del Viceministerio para Salvadoreños en el Exterior, el establecimiento de un Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia. Sin embargo, no ha renunciado al abordaje de la migración, desde una perspectiva de seguridad. La autoridad migratoria encargada del control de la entrada y salida de personas aún depende de la cartera de seguridad pública y justicia. Además, ha sido parte de la internacionalización de las fronteras estadounidenses, por medio de la ratificación de diferentes instrumentos internacionales para la lucha contra el tráfico de personas, la repatriación de personas y la gestión de procesos de asilo y refugio como tercer país seguro; y la creación de una patrulla fronteriza.

En el marco de estas normas, la acción estatal se configuró inicialmente en torno a un rol poco protagónico en el control del alza de la emigración. Al estilo del “dejar hacer y dejar pasar”, se permitió que los flujos emigratorios fluyeran a su ritmo sin prestar una adecuada vigilancia en las condiciones de implementación del proyecto migratorio, desde una perspectiva de derechos. De manera estratégica, se privilegió el tratamiento de la persona migrante como:

- Sujeto económico proveedor de recursos para los hogares, las comunidades turísticas y las autónomas estatales vendedoras de servicios. De manera concreta, se promovieron acciones en el mercado financiero para la facilitación de la recepción de remesas desde Estados Unidos en una economía dolarizada desde 2001 y más adelante, se creó una oferta de servicios para que los salvadoreños en el exterior puedan cotizar servicios médicos en El Salvador, por medio del ISSS (Programa Salud 503); comprar vivienda con el FSV (Programa Vivienda Cercana); hacer turismo (Programa “Vive tu País” y el Proyecto “Stop Over”); e incluso, contratar servicios educativos privados a distancia (vía convenio entre el Viceministerio para Salvadoreños en el Exterior y la Universidad Tecnológica –UTECS–).
- Sujetos políticos provisorios de recursos para el financiamiento electoral; y en menor relevancia, como sujetos de acciones de discriminación positiva para el pleno ejercicio de sus derechos políticos como electores y elegibles a cargos de elección popular. Hasta las elecciones presidenciales de 2014, se habilitó el voto de salvadoreños en el exterior, pero bajo esquemas excluyentes que dejaron por fuera a la mayoría de los emigrantes en el padrón electoral y cargaron con altos niveles de ausentismo. En estas elecciones, se habilitó el voto en el exterior solo para 10.337 electores, cuando solo en Estados Unidos había 1.2 millones de personas nacidas en El Salvador con 18 años o más, según la *American*

Community Survey de 2014. De los 10.337 electores, solo 2.727 emitieron su sufragio. En las elecciones de 2019, estos problemas de exclusión persistieron. Esta vez, se habilitó el voto solo a 5.948 personas y de estas, votaron 3.808 (Velásquez, 2020f).

En consecuencia, se estructuró una estrategia en función del éxito del proyecto migratorio; y no en su fracaso. A pesar del alza de las deportaciones procedentes de Estados Unidos y México desde mediados de la década del dos mil, no se transformaron de manera estructural las capacidades del servicio exterior para una mejor atención de la población migrante en los países de tránsito y destino. En su lugar, se instaló una política para la población retornada con un enfoque de seguridad orientado meramente a la recepción fronteriza de personas.

Después de la crisis de la niñez y la adolescencia migrante centroamericana no acompañada en la frontera sur de Estados Unidos, la acción estatal se transformó en función de la adopción de un enfoque de contención que supuso principalmente:

- El fortalecimiento de las estrategias de sensibilización sobre los riesgos del proyecto emigratorio;
- la instauración de acciones a favor de la reinserción socioeconómica de la población migrante;
- el desarrollo de acciones de protección humanitaria orientadas a grupos poblaciones vulnerables;
- la negación de la existencia de un fenómeno de desplazamiento forzado por razones de violencia conectado a proyectos emigratorios, como una causalidad legítima para explicar la aceleración del crecimiento en el volumen de solicitantes de asilo en el período 2012–2018.¹² Este elemento perdió fuerza después de que la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

12 La cantidad de solicitantes de asilo experimentó un aumento de 9.623 personas entre 2012 y 2013 (alza de 583,9%); uno de 6.766 personas en 2013 y 2014 (alza de 60,0%); uno de 13.427 personas en 2014 y 2015 (alza de 74,4%); uno de 30.713 personas entre 2015 y 2016 (alza de 97,6%); uno de 42.819 personas entre 2016 y 2017 (alza de 68,9%); y uno de 14.271 personas entre 2017 y 2018 (alza de 13,6%).

emitió una sentencia en la cual obliga al Estado de El Salvador a admitir la existencia de este proceso de expulsión territorial.

- El refuerzo de la vigilancia en fronteras concentrada en la identificación de puntos ciegos empleados por los traficantes de personas y luego, en los puntos oficiales con la emergencia de las caravanas de migrantes centroamericanos en 2018.
- La búsqueda de permisos de empleo temporal en Estados Unidos.

Con el COVID-19 este enfoque de contención se reforzó en un primer momento, como resultado ineludible del cierre de fronteras internacional; y luego, por la asociación entre la seguridad sanitaria y la seguridad fronteriza, en el marco de la cual se han exacerbado las vulnerabilidades de la población migrante al mismo y su invisibilización en una agenda pública enfocada en el manejo de la crisis sanitaria, económica y fiscal generada por la pandemia.

En este recuento de los principales rasgos de acción estatal asociada con el fenómeno, sobresale la importancia de transformarla a partir de la incorporación de diferentes elementos ausentes, asociados con:

- El despliegue de políticas extraterritoriales para un mejor acompañamiento a la población en el exterior (ya sea en tránsito o en destino), desde un enfoque de derechos.
- La articulación de una estrategia de desarrollo transnacional que contribuya a revertir la capitalización de la doble exclusión subyacente a la perpetuación de la emigración internacional.
- La integración de las respuestas internacionales que permitan articular esfuerzos entre los países de origen, tránsito, destino y retorno de los diferentes flujos emigratorios del país.
- El establecimiento de pactos más inclusivos con las elites políticas y económicas del país para el aumento del protagonismo de las comunidades de salvadoreños en el exterior en la gestión transnacional del desarrollo del país.

Reflexiones finales

Al igual que diferentes países de América Latina, El Salvador se inserta en el –sistema migratorio internacional, conforme a un perfil predominantemente emigratorio. Sin embargo, se distingue de estos países, por la potencia expulsora de su modelo de desarrollo mundialmente destacable. El país tiene una tasa neta de migración que lo posiciona como uno de los diez países del mundo con uno de los desequilibrios más altos a favor de la emigración para el quinquenio 2020–2025. Además, es uno de los 20 países independientes no insulares con el mayor porcentaje de su población fuera del territorio nacional.

Esta situación emigratoria se ha fraguado estructuralmente a partir de la convergencia de diferentes fuerzas expulsoras vinculadas con la manera en la cual se han gestionado diferentes procesos demográficos, económicos, políticos y ambientales. En el siglo XXI, la población del país enfrenta diferentes formas de exclusión por la existencia de mercados laborales que no han logrado absorber los efectos de la expansión poblacional en edad productiva, especialmente en tiempos del bono demográfico, una economía que ha mantenido a más del 70% de la población con bajos ingresos según parámetros internacionales, la prevalencia de la violencia homicida tras la finalización del conflicto armado y el agotamiento de diferentes recursos naturales.

Por otro lado, la alta emigración de la población se ha perpetuado en el tiempo, como resultado de la consolidación de diferentes mecanismos económicos, sociales y culturales. En el siglo XXI ha crecido la relevancia económica de las remesas, ha aumentado la importancia de los hogares con miembros en el exterior dentro de la estructura total de hogares en el país y al menos una cuarta parte de la población ha tenido imaginarios de futuro conectados a la emigración.

En este contexto emigratorio, se ha construido un modelo de desarrollo que recurre a la exportación de población, como una forma de inserción internacional, la cual capitaliza de manera creciente la exclusión

de los hogares rezagados por la desigualdad socioeconómica y la territorial; y el rezago que la población nacida en El Salvador sufre en países de renta alta, como Estados Unidos, en comparación a la población nativa.

Ante la importancia de transitar hacia un modelo más inclusivo, se hace necesario transformar la

acción estatal. Con una mirada de corto y largo plazo, se necesita transitar de una narrativa basada en la contención de la emigración a un esquema de política pública capaz de garantizar el derecho al desarrollo tanto de los que se encuentran dentro de las fronteras nacionales como fuera de éstas.

Referencias bibliográficas

- Abuelafia, E., Del Carmen, G. y Ruiz-Arranz, M. (2019). *Tras los pasos del migrante: Perspectivas y experiencias de la migración de El Salvador, Guatemala y Honduras en Estados Unidos*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2019). *UNHCR Statistics*. Documento web disponible en http://popstats.unhcr.org/en/time_series
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2020). *Sociómetro*. Documento web disponible en <https://sociometro.iadb.org/>
- Banco Mundial. (2020a). Base de datos “Indicadores para el Desarrollo Mundial”. Documento web disponible en <https://databank.bancomundial.org/source/world-development-indicators>
- (2020b). *Base de datos “PovCalNet”*. Documento web disponible en <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povOnDemand.aspx>
- (2020c). *Base de datos “Migración y Remesas”*. Documento web disponible en <https://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data>
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA). (2019). *World Population Prospects: The 2019 Revision*. New York: Naciones Unidas.
- (2017). *Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision*. New York: Naciones Unidas.
- Eckstein, D., Künzel, V., Schäfer, L. y Wings, M. (2019). Briefing Paper Global Climate Risk Index 2020 Who Suffers Most from Extreme Weather Events? Weather-Related Loss Events in 2018 and 1999 to 2018. Bonn: *Germanwatch*.
- Global Footprint Network. (2019). *Base de datos “National Footprint Accounts”*. Documento web disponible en <http://data.footprintnetwork.org/#/>
- Grupo de Banco Mundial, *et al.* (2011). *Where on Earth is Everybody? The Evolution of Global Bilateral Migration, 1960–2000*. Global Bilateral Migration Database. En *World Bank Economic Review*, 25 (1): 12–56.
- Organización Internacional del Trabajo. (2020). *ILOSTAT*. Documento web disponible en <https://www.ilo.org/ilostat/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2020). *OECD.Stat*. Documento web disponible en <https://stats.oecd.org/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2005). *Informe sobre Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo nosotros*. El impacto de las migraciones. San Salvador: PNUD.
- Velásquez, A. (2020a). *30 años de remesas internacionales: volumen y relevancia macroeconómica creciente de los montos recibidos. El Salvador, 1990–2019*. San Salvador: FLACSO El Salvador.
- (2020b). *Reflexión sobre las causas de la migración internacional “forzada” en El Salvador. Conferencia realizada en la Sesión 1 del Foro sobre Migración y Desarrollo, por OXFAM El Salvador y FUNDECSO*. San Salvador, 21 de enero de 2020. San Salvador: FLACSO El Salvador.
- (2020c). *La concentración municipal de las remesas familiares*. El Salvador, 2019. San Salvador: FLACSO El Salvador.
- (2020d). “Inmigración en Estados Unidos en el siglo XXI: el ascenso de las personas nacidas en El Salvador como una de las 10 poblaciones extranjeras más voluminosas.” San Salvador: FLACSO El Salvador.
- (2020e). “Inmigración en Estados Unidos en el siglo XXI: aumento de la relevancia de El Salvador como el país de origen de una de las 10 poblaciones extranjeras en situación irregular con mayor volumen, peso e incidencia.” San Salvador: FLACSO El Salvador.
- (2020f). “La migración internacional de El Salvador en el siglo XXI: abordajes conceptuales, tendencias situacionales y análisis de política pública para el desarrollo de una población transnacional.” San Salvador: FLACSO El Salvador (Sin publicar).

Anexos

Anexo 1

Distribución de los hogares receptores de remesas a nivel nacional, por quintil de ingresos, en porcentaje del total. El Salvador, 2000–2019

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
2000	16.2	22.3	21.7	20.8	19.0
2001	15.1	22.2	21.9	20.9	19.9
2002	15.4	21.6	22.5	21.1	19.4
2003	16.3	21.4	19.9	21.6	20.8
2004	16.7	21.8	20.8	19.9	20.8
2005	15.7	20.5	22.2	21.3	20.2
2006	16.7	20.2	19.1	22.0	21.9
2007	17.9	22.4	19.5	19.9	20.3
2008	17.3	23.6	20.1	20.4	18.6
2009	18.8	21.2	20.7	19.8	19.5
2010	17.6	21.5	21.6	21.1	18.2
2011	20.3	20.7	20.4	20.3	18.2
2012	21.3	20.3	19.7	19.3	19.4
2013	20.9	20.9	21.0	18.8	18.4
2014	21.6	21.0	20.6	19.5	17.3
2015	21.8	21.7	19.4	20.6	16.6
2016	23.4	21.1	21.8	17.6	16.1
2017	23.6	21.3	21.5	17.7	15.9
2018	23.4	23.1	21.4	17.0	15.2
2019	24.5	21.1	22.8	16.9	14.6

Fuente: Elaboración propia a partir de EHPM.

Anexo 2

Distribución de los hogares receptores de remesas, por área geográfica

Año	Cantidad de hogares que reciben remesas a nivel nacional	Porcentaje de hogares que reciben remesas a nivel nacional	Cantidad de hogares que reciben remesas a nivel urbano	Porcentaje de hogares que reciben remesas a nivel urbano	Cantidad de hogares que reciben remesas a nivel rural	Porcentaje de hogares que reciben remesas a nivel rural
2000	282,159	19.6	172,415	19.2	109,744	20.4
2001	306,478	20.8	186,327	20.1	120,151	21.9
2002	334,723	22.0	202,950	21.2	131,773	23.3
2003	336,743	21.2	204,576	20.7	132,167	22.0
2004	359,751	22.1	229,863	22.5	129,888	21.5
2005	410,403	24.6	253,917	24.0	156,486	25.5
2006	407,613	23.7	247,872	22.9	159,741	25.0
2007	375,355	26.2	235,275	24.9	140,080	28.8
2008	374,011	24.5	236,357	22.8	137,654	28.0
2009	330,215	21.3	199,309	19.4	130,906	25.0
2010	336,226	21.3	201,009	19.4	135,217	24.9
2011	322,580	20.3	187,949	18.1	134,631	24.4
2012	322,443	19.8	189,080	17.7	133,363	23.9
2013	357,780	21.5	203,716	18.8	154,064	26.4
2014	349,069	20.3	198,646	17.9	150,423	24.7
2015	353,010	20.0	194,642	17.2	158,368	25.2
2016	382,734	21.4	209,651	18.4	173,083	26.7
2017	396,833	21.7	212,403	18.7	184,430	26.5
2018	398,521	21.3	220,811	18.7	177,710	25.9
2019	468,550	24.2	251,082	20.6	217,467	30.3

Fuente: Elaboración propia a partir de EHPM.

Anexo 3

Comparación de niveles de bienestar entre diferentes poblaciones. Estados Unidos, 2018

Área de bienestar	Indicador	El Salvador	Nativos	Extranjeros
Poder consumo	Porcentaje de población total que vive en situación de pobreza	16.3	12.9	14.7
Acceso al mercado de trabajo	Porcentaje de población de 16 años o más desempleada	2.8	3.2	2.7
Logros educativos	Porcentaje de población de 25 años o más con un nivel educativo inferior al secundario alto	50.5	8.4	26.9
Salud	Porcentaje de población sin seguro médico	34	7.2	19.5
Acceso a tecnologías digitales	Porcentaje de población con suscripción de internet inalámbrico	79.9	85	85.2
Dominio de idioma predominante	Porcentaje de población que habla el inglés menos que muy bien	68.2	1.8	46.8

Fuente: Elaboración propia a partir de extracciones de los estimados a un año para perfiles poblacionales específicos de la *American Community Survey* para el período 2010–2018 realizadas por medio del sitio web data.census.gov del *U.S. Census Bureau*.

CAPÍTULO 7

Migración y desarrollo en Guatemala Acerca de la necesidad de refrescar el debate internacional

Dirk Bornschein¹
FLACSO Guatemala

Introducción

Familias enteras engañadas por coyotes; mujeres violadas en el camino; cientos de personas ahogadas en el mar mediterráneo: las historias y vivencias dramáticas de los migrantes trauman a los sobrevivientes, pero también a los espectadores que sólo ven imágenes emotivas por televisión. Aunque el destino de las personas migrantes en su mayoría no llega a estos extremos, sus decisiones por enfrentar o mejor ignorar los peligros es reflejo de muchos contrastes, marcados por la desigualdad y la falta de oportunidades y perspectivas en países dominados por élites que, durante décadas, han cerrado los espacios para el desarrollo sostenible de sus ciudadanos.

Bajo estas condiciones, el sueño de un mundo global que garantice el derecho humano de la libre movilidad de todas las personas (no solo de mercancías y transferencias financieras) también se considera como un signo de justicia. “Nosotros y ellos somos lo mismo”, así se podría resumir un sentir compartido por una buena parte de la población en los países de acogida.

Mientras tanto, en un gran número de estos países desarrollados, sobre todo en Europa y Estados Unidos, son justamente estas migraciones que por sus consecuencias en los electorados parecen renacionalizar los discursos, hasta tal grado que la

confrontación contribuye a debilitar los sistemas democráticos. Los ciudadanos enfurecidos, en alemán “Wutbürger”, están “hartos” de una línea política que, durante décadas, pareciera haberles robado lo que consideraban su vida, su espacio social y sus derechos. La desindustrialización de Estados Unidos, la flexibilización de los mercados laborales y salariales también produjo perdedores, y la migración, abiertamente o de forma indirecta, ha sido un elemento visible en los cambios estructurales. Muchos blancos estadounidenses sueñan con un muro, y se dejan llevar por un discurso anti élite y contra los extranjeros que recoge sus frustraciones.

El mundo está frente a un cambio de paradigma, y lo que éste será está por construirse. Sin duda, la migración seguirá dependiendo de las grandes decisiones sobre políticas económicas, por lo que el discurso académico sobre este tema requiere de un ajuste. Es evidente que el racismo existe y, conforme avanza la crisis, se exagera en los países de destino, pero la solución a esta situación no se limita únicamente a la lucha antirracista o pro solidaridad. La realidad es más compleja y, en general, sería fatal simplificarla, aún más para la academia.-

La búsqueda de justicia no se puede limitar a la situación de los migrantes en los países de destino. Así como el derecho humano tendría que mantener su balance por medio de los derechos económicos y sociales, el derecho a migrar tendrá que ser visto

¹ El autor es fundador y ex coordinador del Programa Migración y Desarrollo, de la Sede Académica FLACSO Guatemala. Es actualmente responsable de coordinar el II Informe Regional del Sistema FLACSO, además continúa como asesor de varios proyectos sobre esta temática (dbornschein@flacso.edu.gt). Mis agradecimientos a Rosario Martínez, por brindar nuevas informaciones y al economista Edgar Balsells, por sus valiosas observaciones.

conjuntamente con el derecho a no migrar. Los desequilibrios aceleran las dinámicas. De hecho, es costumbre contabilizar el incumplimiento de los derechos, más no sistematizar el análisis de políticas públicas que crean condiciones para la violación de estos derechos, porque esto, desde el punto de vista de Naciones Unidas y los países involucrados en la cooperación internacional, supuestamente viola la neutralidad frente a los Estados nacionales y sus políticas. Es en este detalle que yace otra contradicción. El afán de muchos defensores de los derechos de las personas migrantes pretende romper las barreras nacionales, sin embargo, al respecto no se puede limitar a los estados de destino, igualmente se tendría que actuar en los estados de origen. La discusión sobre la migración y cómo percibirla y tratarla requiere de una dimensión que involucre ambas partes: el derecho a migrar, pero también el derecho a no verse obligado a migrar.

El presente artículo parte de la necesidad de visualizar y readecuar de nuevo las percepciones acerca de la migración. Para ello, se pone la atención en los países de origen; por ejemplo, Guatemala, esta vez observando factores menos emocionales y televisados, pero no por eso con impactos menos dramáticos como: a) la relación de la migración con la economía, es decir su matriz económica y las políticas públicas al respecto y b) su relación con algunas características del sistema político, la representatividad, la debilidad y la eficiencia del Estado y otros.

Se parte de algunas cifras de la situación migratoria de Guatemala y de las causas de la migración, siempre considerando los factores antes mencionados (la matriz y política económica y el funcionamiento del Estado). En esta línea de argumentación es importante subrayar una conclusión que parece simple: la migración no solo se deriva de las causas, sino también repercute en estos mismos factores, por lo que después de reflexionar sobre las causas se continuará con la pregunta de los efectos de la remesa para la concepción del Estado y la economía. Es decir, ver la interacción entre los diferentes factores. En la primera parte se busca visualizar algunas dificultades que se presentan al considerar a las personas migrantes como agentes de cambio

que podrían favorecer el desarrollo local. Y concluyo con reflexiones y conclusiones.

La contribución a la discusión parte de varios indicios y observaciones; adicionalmente se relacionan elementos cuyos vínculos aún no han sido investigados a profundidad. Este abordaje tiene por lo tanto un carácter exploratorio que requerirá de otros trabajos con enfoques interdisciplinarios que le den mayor validez. Desafortunadamente, estos enfoques a la vez piden tiempo y recursos que los financistas evaden en su afán de contar con resultados concretos y rápidos. Sin embargo, las simplificaciones en algún momento se revierten, porque tienden a quedarse en la superficie de la problemática. Además, en este contexto puede resultar problemático que muchas investigaciones sobre el tema de migración, se orienten más bien a los intereses de un financista en particular, lo cual recuerda la importancia de contar con una academia independiente que quiera y pueda profundizar en las discusiones sobre esta problemática.

La situación migratoria y primeras políticas públicas

Guatemala, “el país de la eterna primavera”, como se le conoce en las páginas de publicidad turística, es destino y país de acogida de más de 80 mil extranjeros, una cifra que representa alrededor del 0,5% (Pocasangre, 2019) de una población que hoy llega a casi 18 millones de habitantes. Estas cifras son fácilmente superadas por aquellas de los que se van. Según estimaciones anteriores a la crisis del COVID, en promedio, año con año 110.000 habitantes se han ido, principalmente a Estados Unidos, aunque las cifras últimamente volvieron a subir dramáticamente. Esto significa que diariamente salen 303 personas, de las cuales el 63% llegan al país de destino (OIM, 2017a). En total, se estima que en la actualidad 3.060.000 guatemaltecos(as) viven en Estados Unidos, una buena parte de ellos de forma indocumentada (FLACSO, 2020). De esta forma, Guatemala es sobre todo un país de origen de migración masiva, pero también de retorno. Recientemente, cerca de 100.000 guatemaltecos fueron deportados por año. Algunos de ellos detenidos en su camino por México y otros en los

Estados Unidos de América (Instituto Guatemalteco de Migración, 2020). Pero, ¿cómo comenzó toda esta dinámica?

En Guatemala la espiral migratoria inició en los años álgidos de una guerra o “enfrentamiento armado interno”, como se le denomina de forma políticamente correcta. Según distintas estimaciones, entre 150.000 y 200.000 personas perdieron la vida, sobre todo población civil, muchas veces víctima de masacres, efectuadas en su mayoría por fuerzas estatales que buscaban “quitarle el agua al pez”, es decir arrancarle a la guerrilla su base popular. Por esta razón, en los años setenta e inicios de los ochenta, la primera ola de migrantes llegó a Estados Unidos en calidad de refugiados. Por lo tanto, no sorprende que el Estado de Guatemala, como muchos otros, consideró la migración como parte de su política de seguridad nacional en el sentido del control de flujos. Dos años después de firmar los acuerdos de paz en 1996, la nueva Ley de Migración establecía: “La presente ley tiene como objetivo garantizar un eficaz ordenamiento migratorio, regulando la entrada y salida de nacionales y extranjeros del territorio nacional, así como la permanencia de estos últimos dentro del mismo.” (Decreto 95–98).

Todavía en el año 2013, la OIM no veía razones para realizar cambios profundos en el enfoque anteriormente descrito (OIM, 2013). El Grupo Articulador, una red de organizaciones de las iglesias y de la sociedad civil, critica que la Ley “no tiene una visión de Derechos Humanos, incluso criminaliza la migración, favorece los abusos de la Policía Nacional Civil y tampoco define plazos para las deportaciones” (Grupo Articulador, 2009). Bajo estas condiciones legales vivían las personas migrantes centroamericanas, hasta que se aceleró la migración guatemalteca hacia al norte. Es en este contexto que empieza a tematizarse la visión de derechos humanos versus el control de flujos migratorios. Este tema se retomará en el próximo apartado.

Fue hasta el año 2016 que finalmente el Congreso de la República de Guatemala estableció el Código de Migración que, aparentemente, revolucionó el tratamiento de la migración en el país. Esta ley determina que el migrante como persona, con todos sus derechos humanos, está en el centro de la atención, por lo que en su artículo 1 sobresale el derecho a migrar (Decreto 44–2016). Lo que prácticamente quedó excluido del Código es la relación entre migración y desarrollo.

Las causas de la migración en Guatemala²

¿Por qué migran las personas guatemaltecas?³ A la revisión de las causas que resaltará la estructura política y económica del país, hay que anteponer reflexiones sobre la función y el alcance de algunas tesis que guían la discusión, aunque según la opinión de este autor, éstas crean supuestas contradicciones.

A pesar del corto espacio que un artículo ofrece para desarrollar varias ideas, es de suma importancia partir de este razonamiento: el recetario para dar solución a los problemas migratorios, por pura lógica, se tendría que derivar del análisis. Esto por lo menos sería de esperar, sobre todo en los tiempos en los que se piensa revertir la tendencia hacia la expulsión. Por lo tanto, no sorprende qué en la práctica el tipo de análisis de las causas, su profundidad y exactitud varían mucho.

Esta parte inicial se va a concentrar en tres aclaraciones que a veces causan confusión: 1) Muchas investigaciones sobre las causas tienden a preguntarle al migrante sobre el porqué de su decisión, sin duda una interrogante indispensable. Pero las causas del migrante no son iguales a las causas para la migración, que tienen diferentes grados de profundidad, invisibles para la gran mayoría.

Uno de estos sondeos es de la Organización Internacional de la Migraciones (OIM), cuyos

2 Véase Catholic Relief Services / Acción contra el Hambre (2020): “¿Por qué se van? ¿Por qué se quedan?” Investigación sobre factores que influyen en la decisión de emigrar o permanecer en comunidades rurales de Guatemala, cuyo autor formó parte del equipo de investigación, por lo que algunas de sus ideas del presente párrafo se han expresado también en esta publicación.

3 Para los fines de este artículo se estará empleando la palabra migración en lugar de movilidad humana, porque el segundo término técnico tiende a dar una impresión de normalidad. Para los fines de este artículo la palabra distrae, porque dificulta recordar que en algunos países la migración es un acto de expoliación, hasta expulsión, aceptada o intencionada.

resultados fueron presentados por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala (MINEX). Este sondeo define la falta de empleo como la principal razón para salida de los migrantes del país, seguido por la búsqueda de mejores salarios (FLACSO, 2020). Los datos de la encuesta citada revelan que el 91,1% de los migrantes emprenden el camino por razones económicas. Este tipo de encuesta identifica campos por trabajar, pero por su poca profundidad deja mucho margen para determinar las medidas concretas.

Otras dos respuestas sobre las causas de la migración, de alguna forma relacionadas, son difíciles de visualizar en su alcance. 2) Se dice que la pobreza no lleva automáticamente a más migración, porque ésta históricamente siempre ha existido, sin que continuamente se dieran grandes movimientos. Nuevas investigaciones incluso determinaron que, 3) más desarrollo puede provocar más migración. Sin embargo, a este último hallazgo habría que añadir, que en muchos de estos casos la pobreza sí ha sido un caldo de cultivo. Antes de responder a esas interrogantes es necesario empezar por una mirada hacia atrás.

Guatemala es un país que resalta por sus grandes contrastes y marcadas brechas de desigualdad social y económica, que han mantenido a grandes sectores de la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Así se expresó la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH), cuando trataba de explicar las causas que dieron lugar al enfrentamiento armado interno que afectó y dominó al país por 36 años (CEH, 2004). A la vez, en el informe se señala el cierre de espacios para la participación ciudadana, el peso del racismo y de la exclusión social y económica de una gran parte de la población como trasfondo y origen de la violencia. Con base en el censo nacional de 1964 el cual expresa que: “el 62% de la tierra estaba en manos del 2,1% de los propietarios y el 87% de los campesinos carecía de tierra suficiente para sobrevivir” (CEH, 2004). Estas circunstancias han contribuido a altos índices de pobreza. Paralelamente, “la CEPAL calculó que para 1980 más del 70 por ciento de los guatemaltecos eran pobres” (CEH, 2004, p. 85). Aunque, la pobreza y la

desigualdad como tales no provocaron la emigración a Estados Unidos, son hechos que se han mantenido en el tiempo sin cambiar de forma sustancial.

Otro estudio del Banco Mundial da cuenta que la pobreza entre el año 2000 y 2014 se incrementó de 55 a 60%. Esto significa que “9,6 millones de personas sobreviven con USD 4 diarios” (Sánchez, 2016). Solo el 10% de los guatemaltecos no era pobre ni vulnerable de caer en la pobreza, mientras que en el mismo período la clase media se redujo de 13,2% a 9,3% (Sánchez, 2016), una tendencia que indica que una buena parte de la clase media se orienta hacia abajo. El grado de informalidad, el porcentaje de personas económicamente activas que no cuentan con un trabajo formal, muestra la misma tendencia. En el estudio citado, el Banco Mundial habla de un 80%, es decir, por cuatro trabajadores informales viene solo uno con un trabajo formal.

En Guatemala el acceso al empleo en condiciones formales (que garantizan los derechos de las y los trabajadores y la cobertura de la asistencia social) abarca solamente al 18% de los trabajadores, mientras que el 82% de los empleos se encuentra en condiciones de informalidad (Sánchez, 2016).

Otro análisis va mucho más allá. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se centra principalmente en causas económicas. Menciona indicadores históricos, como la pobreza y precariedad, la desigualdad, el crecimiento poblacional, la falta de empleo digno y de redes de apoyo a nivel nacional, la violencia y desigualdad, por un lado, y los suma a la creciente cultura de consumo y el alto valor de la moneda nacional (el Quetzal) que dificulta la producción para la exportación (CEPAL, 2019), sin olvidarse de los efectos del cambio climático (Aragón, 2018b). En la teoría se habla al respecto de los factores “push & pull” (Dorado, 1983); el primer término representa los indicadores internos que empujan y el segundo los externos que jalan: las enormes diferencias salariales, la posibilidad de asilo y las redes de apoyo en los Estados y en el camino (CEG, 2016).

Según esta teoría, una persona puede sufrir situaciones adversas durante un largo período, como un vaso que se llena constantemente, hasta desbordarse. El impulso final de migrar puede ser causado por un cambio específico que lleva a la decisión, aunque también existe la posibilidad de que la migración ya se ha vuelto parte integral del imaginario sobre la propia vida y su desarrollo.

En la reflexión nacional sobre las causas, falta mencionar el tema del desplazamiento forzado. Una investigación de Harald Waxenecker ve una estrecha relación entre el cambio climático y la explotación excesiva de recursos naturales, para él, “dos factores complementarios” (Waxenecker, 2018). Señala que algunos megaproyectos vinieron acompañados de desalojos y la pérdida de territorio de la población local. Más allá de ello “se criminalizó la lucha social” (Waxenecker, 2018), sobre todo de los liderazgos, por lo que las relaciones sociales sufren signos de desintegración. Según él, en las zonas de los megaproyectos y las de una agroindustria en plena expansión, existe un círculo vicioso de desigualdad y violencia que promueve la migración. Según el mismo autor, “una parte de la responsabilidad recae también en la ineficiencia del sistema judicial que en varios casos no provee protección, sino comete propios abusos” (Waxenecker, 2018).

A esa visión hay que añadir una reflexión adicional, ya formulada como una de las conclusiones: El sistema político y económico en Guatemala, las fuerzas que lo defienden conjuntamente con una gran variedad de políticas públicas relacionadas, constituyen un compuesto sistémico destinado a la expoliación de una parte de su población, por lo que las políticas migratorias existentes tendrían que tener complementos, sobre todo a nivel de las políticas económicas.⁴

Causas: La lógica de Estado y economía, y el rol de la remesa

Contrario a la acostumbrada diplomacia de los organismos internacionales, que tratan sobre el norte de Centroamérica, la Comisión Económica

para la América Latina y el Caribe (CEPAL) evidenció la importancia de las estructuras cuando critica el agotamiento del modelo económico de la región, a lo que le sigue el comentario sobre que no se logró el necesario cambio estructural para insertarse al mercado global (CEPAL, 2019). En el fondo se señalan la matriz económica y políticas públicas erróneas. Una investigación de Aragonés arroja más luz al respecto. Ella trata de determinar las condiciones que permiten que algunos países logren salir del círculo de la migración masiva, mientras que otros no.

Su investigación comparó a tres países exitosos con otros tres sin mayor progreso. Entre los países exitosos resaltan dos factores que podrían tener mucha validez en Guatemala (Aragonés, 2018a); en primer lugar subraya “la importancia del rol del Estado como rector del desarrollo”; es decir, la capacidad de incentivar diferentes etapas del desarrollo. Menciona el caso de Corea del Sur, donde se logró dirigir las inversiones hacia sectores predeterminados. Incluso se reconocieron algunos sectores como obstáculos para el concepto de desarrollo de país. Y, en segundo lugar, se señala la importancia de altos gastos en el sistema educativo, conforme a un plan de desarrollo.

El ex ministro de Finanzas de Guatemala, Edgar Balsells, critica en este contexto la política económica del país, porque en el marco de varios acuerdos comerciales aceptó ser *subsidiaria de un modelo de empresas transnacionales*, sin desarrollar la productividad y la tecnología y sin incentivar el desarrollo local. Según él, “las importaciones de empresas transnacionales causaron una crisis del campo agrícola”, sobre todo en lo que hoy son zonas de alta migración; asegura además, que el Ministerio se concentra en un modelo comercial que favorece las importaciones (Balsells, 2020c). Las cifras parecen confirmar la opinión de Balsells, porque en 2019 Guatemala registró un déficit en su balanza comercial de más de 8 mil millones de dólares estadounidenses, un 11,38% de su PIB, cifra casi igual al valor y porcentaje de las transferencias de los migrantes guatemaltecos para sus familiares en el país. Este tema se retomará más adelante.

4 Véase en este contexto a “Massey, 1993”.

Canales (2018) también pone el acento en las deficiencias que se derivan de la “composición de la matriz productiva y laboral”, que no promueve el “crecimiento en sectores de alta productividad”. Añade que “en Guatemala solo el 1,3% del empleo se encuentra en estos sectores” (Canales, 2018). De esta forma también se explica que 13% de los migrantes tienen una licenciatura, mientras que entre la población del país el porcentaje de personas con este nivel académico es menor. Es decir, Guatemala sufre una lenta fuga de cerebros valiosos para la construcción del país. Cada año 200.000 jóvenes buscan entrar en el mercado laboral formal, pero solo de 40 a 60.000 lo logran (ENEI, 2018). Al resto no le queda más que la informalidad o la migración.

Adicionalmente, en el mismo marco de la pregunta sobre las razones económicas que originan la migración, falta mencionar que la economía del país está altamente concentrada, con poca capacidad de generar empleo y, además, “se basa en empleo poco calificado que compite por medio de salarios bajos” (Balsells, 2015). De manera ejemplar, se puede mencionar la posición dominante de una empresa americana, que une prácticamente todas las cadenas de supermercados, que se expandió hacia los departamentos cuando las remesas crearon liquidez en la población local. Se trata de un monopolio *de facto*, que no tiene que lidiar con políticas públicas que ordenan el mercado. Un ejemplo de otro (cuasi) monopolio es una empresa guatemalteca de cemento que hasta hace algunos años mantuvo el 93% del mercado del país (Anónimo, 03/11/2020).

A nivel mundial, una posición tan dominante en el mercado como las mencionadas es asociada a altos precios para el consumidor y bajos para los productores. Entre los exportadores sobresalen el sector cafetalero, en crisis, y la industria azucarera que, a pesar de su importancia, en 2015 apenas llegaba a 37.000 empleados. “Muchos de ellos trabajando de forma temporal y encima de todo se comenzó a automatizar el proceso de producción.” Y desde ese momento “no cambió mucho” (Balsells, 2020b).

A pesar de estas noticias que aparentemente tienen un fuerte impacto en la migración de Guatemala,

la institucionalidad estatal impulsó varios procesos de mejora. Con estos se busca promover el emprendedurismo de las personas guatemaltecas. Pero estas iniciativas también se enfrentan a otros reveses importantes: la inestabilidad y la falta de continuidad del personal en el Estado, el financiamiento insuficiente y la corrupción endémica. En el Índice de Corrupción, entre 180 países, en años recientes, Guatemala figuraba en el lugar 146, con tendencia a empeorar (TI, 2020). Sobreprecios de obras públicas y pagos de favores, son problemas muy comunes, así como el cambio constante de personal que tienen que ver con las redes y favores para nuevos gobiernos, diputados o altos funcionarios del Estado. En un ministerio de alta importancia, los contratos del personal duran entre tres y nueve meses, y, “hasta tenemos que luchar por ellos”. “Aquí no hay casi nadie que tiene más de un año y medio trabajando”, relata un entrevistado en dicho ministerio (Entrevista, 2020a). Más allá de cuestiones de derechos laborales, esta práctica obstaculiza la continuidad y el impacto de las políticas. De todas formas, cuando llega un nuevo gobierno todo vuelve a comenzar, se comenta a menudo.

Bajo estas condiciones, es difícil creer que el Estado en Guatemala guíe la economía, así como lo recomienda Aragonés en su investigación. Por otra parte, las municipalidades no representan ninguna barrera para la migración, dado que sus servicios para migrantes internos, la luz y electricidad, no ofrecen mejoras (Balsells, 2020b). Es más, en algunos casos, las mismas personas que organizan el traslado de las personas migrantes, los llamados “coyotes”, forman parte de los Consejos de Desarrollo, por lo que en estas zonas no puede existir ningún interés en revertir la expulsión de migrantes (López, 2020).

Un segundo incentivo para la migración de jóvenes, se relaciona con el efecto simbólico de las remesas. En tal sentido, en aquellos territorios con altos índices de migrantes en el exterior, se ha configurado un imaginario en el que el sueño americano constituye la única vía de realización personal y estrategia de movilidad social, esto como resultado de “ideas, prácticas, experiencias, conocimientos, valores y capital social que los migrantes envían a sus

comunidades de origen y que cambian las formas de ver y concebir sus relaciones presentes y futuras” (Save The Children, 2019).

Y el rol de las remesas...

Pareciera que muchos factores se confabulan para crear un sistema político y económico que tiende a expulsar parte de su población, pero muchos integrantes de la clase política y económica piensan diferente: “las personas mandan remesas, lo que a su vez contribuye a desarrollar Guatemala”, así se argumenta; es decir, ¿que la migración se convierte en una fuente de financiamiento que al final puede que contribuya a parar la migración?

La gran pregunta, por lo tanto, es sobre cuál es el rol de la remesa o más bien su impacto en un sistema que anteriormente propició la expoliación de cientos de miles de la ciudadanía. Los partidarios de la remesa, como tabla de salvación, resaltan su rol para mantener la balanza de pagos del país. Hay que señalar que el déficit comercial llegó a alcanzar el 11% del PIB. En cambio, las remesas en 2019 han sumado los 10,5 millardos de dólares, lo que representa un 13,8% del PIB (*el Periódico*, 13/11/2020); por cierto, una cifra que supera por mucho lo que en la discusión se llama el umbral hacia la dependencia.

De hecho, diversos informes confirman lo que se puede suponer: el nivel de vida mejoró para una buena parte de los 6.200.000 millones de beneficiarios de las remesas (OIM, 2017, p. 18). Es por eso que habría que suponer que también la economía local se beneficia. Sin embargo, un estudio comparativo de ASIES concluye en que, en su zona de observación, no se dieron cambios sustanciales para desarrollo local (Domínguez, 2018), como tampoco se logró bajar la pobreza total.

Diez mil millones de dólares de remesas en el año 2019, *¿cómo es posible que una cifra que supera 3 veces la inversión extranjera directa no deja mayor rastro en el desarrollo local y por qué?* Se trata de una pregunta clave que sin embargo no ha causado mucho interés en las investigaciones económicas de Guatemala. Pero, ¿qué pasó con

la economía en estos años? Esta es, obviamente, una pregunta de carácter retórico. Para el futuro de Guatemala es de fundamental importancia visualizar esta contradicción. A continuación, algunos cuestionamientos.

A nivel micro, se sabe que muchos viajes de las personas migrantes, cuyos costos en el promedio alcanzan los 6,700 dólares (Secretaría de Gobernación, 2020), se financian con créditos acordados con usureros y después pagados por medio del salario del migrante que logró llegar a Estados Unidos y encontrar trabajo. Esta cifra multiplicada por 100.000 casos se convierte en 670 millones de dólares al año, que podrían entrar a canales cuya finalidad, por la falta de información, se queda oculta. ¿El dinero se invierte y en qué? ¿Se envía a un paraíso fiscal o se compran terrenos? Otras personas migrantes no logran su objetivo, solo se endeudan, por lo que sus garantías de pago muchas veces cambian de dueño, generalmente la casa o el terreno. Sería sin duda muy valioso poder cuantificar este fenómeno y sus consecuencias para las dinámicas rurales y nacionales.

Una vez que la deuda ha sido pagada, los familiares gastan las remesas en el consumo de alimentos y compra de aparatos importados; otras veces se invierte en la propia casa, entre otros. Llama la atención que, aunque el porcentaje de ahorro de parte de las familias receptoras aumentó en años pasados, las inversiones productivas no juegan casi ningún papel (OIM, 2017a).

En todo caso y sin lugar a dudas, entre los grandes ganadores de las masivas transferencias de las personas migrantes se encuentran algunos sectores ya nombrados; como ejemplos para la alta concentración de la economía: el comercio (importadores), una parte del sector de la construcción, pero también la telecomunicación y el sistema bancario.

Además, el elevado valor del tipo de cambio del quetzal respecto al dólar americano, vinculado a la enorme disponibilidad de remesas, afecta a los sectores productivos de la exportación (Balsells,

21/7/20; Herreros, 2018), un fenómeno que generalmente perjudica sobre todo a la pequeña y mediana empresa. El economista Oscar López sospechaba que la migración y el envío del dinero de migrantes a sus familias, por el momento, en lugar de incentivar el desarrollo local, incluso podría estar contribuyendo a la desagrarización (López, 16/07/20).

No hay rastro del desarrollo sostenible. Las remesas, por la forma como llegan y fluyen en la economía, aunque alivian la situación social de miles de personas, tienen un impacto limitado para el desarrollo local productivo. En lugar de bajar la pobreza, la remesa apenas logra ocultarla. Pareciera entonces que las transferencias en última instancia, más bien fortalecen estructuras económicas ilegales y otras dirigidas al sector servicios y la importación de productos de consumo, sin que se visualice un cambio estructural en términos de empleo. En este sentido y bajo estas condiciones, el envío de remesas familiares, sin reorientar su gasto, aunque sea parcialmente, podría estar contribuyendo a petrificar una matriz económica que de por sí repercute en más migración.

A los factores económicos, como una de las causas de la migración, se suma la parte política. Las condiciones para ganarse la vida con la tierra son difíciles, hasta muy poco prometedoras. Como se mencionó, el dinero de la remesa llega para apoyar en la subsistencia, pero en muy pocas ocasiones para incentivar el desarrollo local y alterno. Para fomentar esto se han creado los Consejos de Desarrollo, pero lamentablemente en su gran mayoría se concentran en lo que llaman obra gris, es decir, la construcción. Los planes de desarrollo municipal o no existen, o no están vinculados entre ellos, y tampoco se accede a la necesaria asesoría para emprender nuevos caminos (Balsells, 21/07/20).

En ese contexto, Balsells también critica la poca presencia y capacidad del Ministerio de Agricultura (MAGA) y de Economía (21/07/20). Los sistemas para comercializar productos y los pocos créditos por parte del sistema bancario son también un obstáculo, aunque es este sector uno de los grandes

ganadores del negocio de la remesa. Cuando en 2019 este autor le preguntó a un funcionario de una cooperativa de ahorro y crédito, sobre nuevas formas de invertir la remesa, su respuesta fue: “ahora estamos ofreciendo seguros de vida para los familiares de los migrantes” (Anónimo, 14/03/2019). Comentarios como este llaman la atención porque conducen a la discusión sobre si algunas actividades económicas contribuyen más a la migración que otras.

La respuesta citada coincide con la de muchas otras cooperativas que aumentan su participación en la intermediación bancaria, mientras que antes se dedicaban más a la producción. “El problema es que un buen número de cooperativas necesitan técnicas de comercialización, asesoría y un acompañamiento del Estado, pero ante esta dificultad muchas optan por convertirse en agencias para el pago de remesas. El afán de la producción se pierde y a la mayoría no se le ocurrió que la remesa también puede ser una fuente de financiamiento para actividades productivas, es también una cuestión de conciencia” (Martínez, 2020).⁵ El Instituto Nacional de Cooperativas (INACOP), por ejemplo, el ente responsable de acompañar a las cooperativas, cuenta con un presupuesto que apenas sirve para mantener las oficinas regionales, la cantidad de vehículos y viáticos de los encargados es sumamente deficiente, por lo que los viajes a las cooperativas se reducen al mínimo, especialmente si se trata de lugares lejanos a las cabeceras departamentales (Díaz, 16/08/19). Pocos meses después de esta entrevista, al INACOP se le redujo aún más el presupuesto para el año 2020.

La poca funcionalidad de varias instituciones del Estado coincide con las percepciones que manejan algunos actores clave con respecto a la remesa. Pareciera que en Guatemala la migración misma ha sido tolerada por la clase política y económica, porque “aún mejor, después de irse los migrantes mandan remesas”. Así lo expresó un ex diputado, asesor del Congreso de la República cuando le pregunté sobre la visión de las elites económicas y políticas con respecto a la migración (Bornschein, 2016). Varias propuestas de ley de los años 2005 a 2008, parecen

5 Martínez está por terminar una investigación sobre el uso de la remesa por parte de las cooperativas.

confirmar la sospecha de una migración como parte integral de la lógica del Estado. Una y otra vez se habla de la importancia de las remesas, por lo que se pide el respeto de los derechos humanos por parte de las autoridades de Estados Unidos (Punto resolutivo 06–2006).

Llama la atención una propuesta para reformar la Ley de CONAMIGUA, es decir, del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala. En sus consideraciones iniciales se menciona la enorme importancia de las remesas y por ende la obligación del Estado para apoyar a las personas migrantes. En todo caso, en los años de auge del enfoque de derechos humanos, la clase política parecía haber postergado la discusión sobre el desarrollo local (Bornschein, 2016).

El trabajo citado recuerda que las realidades no solo se pueden captar por medio de los hechos, es muy importante tomar en cuenta los motivos y las concepciones de vida. En una entrevista reciente, Edgar Balsells, se refiere a una reunión muy reveladora en la que se confirma la sospecha de la migración como resultado de la lógica del Estado en palabras de uno de sus representantes (21/7/20): “Hace unos días estaba en una reunión de expertos sobre políticas monetarias y en esta ocasión el vice presidente del Banco de Guatemala subrayó la importancia del desarraigo de las personas en el campo. ‘Esto nos ayuda’, dijo.”

La dificultad del cambio

Investigaciones posteriores que buscan el gran “porqué”, muy a menudo complejizan la realidad de una forma que tienden a crear un aura de lo insuperable. Generalmente hace falta un buen análisis que se centre en las oportunidades que podrían servir de puerta de entrada para varios efectos multiplicadores a la vez. Es por esta razón que, desde hace ya varios años, el Programa Migración y Desarrollo de FLACSO en Guatemala partió de la necesidad de tematizar las remesas. No se puede fingir que estas transferencias solamente representen temas de interés privado, mientras

su impacto se entrelaza con el sistema político y económico, y se somete a intereses de actores que predeterminan el rumbo del país. Sobre todo, su monto como tal y su importancia para el PIB, representan factores por los que las experiencias de Guatemala, Honduras y El Salvador no pueden ser ignoradas. Además, la ciencia está destinada a explicar, pero también debería servir para buscar soluciones.

Se parte de la idea de que una inversión de remesas con fines de desarrollo productivo sostenible, ya sea local o humano, requiere de una institucionalidad por parte de grupos colectivos en los países de destino de la migración, así como de la institucionalidad entre o para los receptores en Guatemala. El primer eslabón en esta lógica lo constituyen, por lo tanto, las asociaciones de migrantes en Estados Unidos, también llamadas clubes o fraternidades. Su impacto en otros países ha sido limitado. Por eso fuimos conscientes de las críticas de algunos colegas, por ejemplo, de México, que creían saber todo al respecto.

Pero de nuevo, la cifra abrumadora de remesas en la región nos convenció de la necesidad de abordar este tema, sobre todo porque en Guatemala las asociaciones no gozaban de ningún reconocimiento político. Por esta razón, se impulsaron dos investigaciones, la segunda de estas con la idea de reconocer oportunidades y determinar obstáculos en el flujo de remesas colectivas con fines de desarrollo local. El próximo capítulo se basa en los resultados del primero de estos trabajos, sobre las asociaciones de migrantes, “del sueño de contribuir a una realidad llena de retos” (Bornschein/Cuc, 2020).

Sin duda, algunas de las críticas, argumentos o resultados se reflejan en nuestras conclusiones. Pero también se dieron observaciones interesantes. El resultado ciertamente abre opciones y señala problemas que en este texto ya han sido mencionados, como el funcionamiento del Estado y de la economía que no sólo predeterminan la migración y el impacto de la remesa, sino también las oportunidades para nuevos actores.

Las asociaciones y sus intereses

Como es costumbre en otros países, las asociaciones guatemaltecas fueron fundadas por migrantes, con el fin de ayudarse mutuamente para sobrevivir y avanzar en un nuevo contexto, pero con el tiempo y la sucesiva formalización, los objetivos se diversificaron. Se destaca que entre los representantes de las 20 asociaciones entrevistadas existe una gran variedad de intereses. Cinco se consideran como organización de ayuda humanitaria en Estados Unidos, tres señalan su enfoque cultural. De las restantes organizaciones, dos se dedican a la asistencia legal, dos otras al comercio, igual número a la incidencia política y al desarrollo local en Guatemala.

Al preguntar por los tres campos de mayor intervención, resalta que nueve organizaciones mantienen el desarrollo local entre sus prioridades. Un comentario recurrente al respecto es el de Julio Velásquez:

Lo que queremos [como asociación] es fortalecer a las comunidades de origen, con el fin de disminuir la pobreza. Necesitamos educarlas y tecnificarlas. Los proyectos tienen que ser sostenibles [...] para que la gente no siga esperando la remesa, solo para subsistir. Necesitan un capital semilla y apoyo y asesoría para invertirlo en proyectos productivos. Solo de esta forma lograrán reducir la pobreza de forma sostenible y reducir la migración. En los EU, los migrantes que ya tienen mucho tiempo, no entienden este problema (8.4.2019).

El tema del desarrollo local y productivo en casi todas las entrevistas llamó a la reflexión, pero, de hecho, solo dos de las asociaciones podían contar con proyectos recientes. René Leiva apoyó a una comunidad para su negocio de aguacates, dando como resultado que ya logra exportar esa fruta hacia Europa. Actualmente Leiva trata de impulsar en San Carlos Sija una fábrica de queso, en un lugar de mucha tradición al respecto. *Ellos elaboran un queso, y lo venden en todos lados, pero aún lo hacen de manera desordenada* y no tienen la capacidad para cumplir los estándares sanitarios internacionales (3/4/19).

Walter Batres de la Red Migrante Guatemalteca cuenta de otras experiencias:

En Usumatlán, Zacapa, tenemos un proyecto de gallinas ponedoras. Allí, a diez familias les regalamos 4 gallinas, un gallo y concentrado. En 100 días nos tienen que regresar 6 pollitos por cada gallina. De esta forma las 10 familias nos dan para 40 familias y después para 400, las familias tienen para comer y vender. Y en San José Poaquil, Chimaltenango, invertimos para instalar pequeños talleres de costura artesanal. Allí se producen corbatas, estuches para celulares y computadoras y otros productos [nostálgicos]. Nosotros llevamos el capital y el diseño y compramos a precios elevados. Lo vendemos aquí a precios justos. (10.4.19).

Lo que Batres en esta ocasión revela, es que los productos muchas veces son llevados de Guatemala a Estados Unidos, por visitantes que los transportan en sus maletas. *Las tarifas y las reglas no son hechas para que los pequeños puedan exportar*, comenta después (13/07/2020). En lugar de iniciar con negocios, Rodolfo Santizo se concentra en levantar la institucionalidad para proyectos productivos, impulsando la creación de cooperativas (9/4/2019).

El elevado interés en el sueño productivo contrasta con la realidad de los proyectos que cada uno impulsa. Un gran número de asociaciones ofrece becas para habitantes en las comunidades, obsequian sillas de ruedas, medicamentos, comida o la repatriación de cadáveres, solo para enumerar algunas de las actividades que generalmente se centran en la ayuda humanitaria o en el apoyo a la educación de la niñez. Bajo esta impresión y a pesar de las enormes sumas que manejan los migrantes, su inversión e impacto en proyectos productivos local parece ser sumamente reducido. ¿A qué se debe?

Los obstáculos, con algunos viejos conocidos: la economía y el funcionamiento del Estado

Las entrevistas con las personas líderes migrantes, permiten identificar obstáculos que radican en la comunicación y aspectos culturales, pero a la vez,

de nuevo surge la funcionalidad del Estado y de la economía, así como sus reglas y políticas públicas, como causas de suma importancia. Aunque ambas causas están estrechamente entrelazadas, al inicio de esta lógica vale la pena mencionar el tema de la “confianza”.

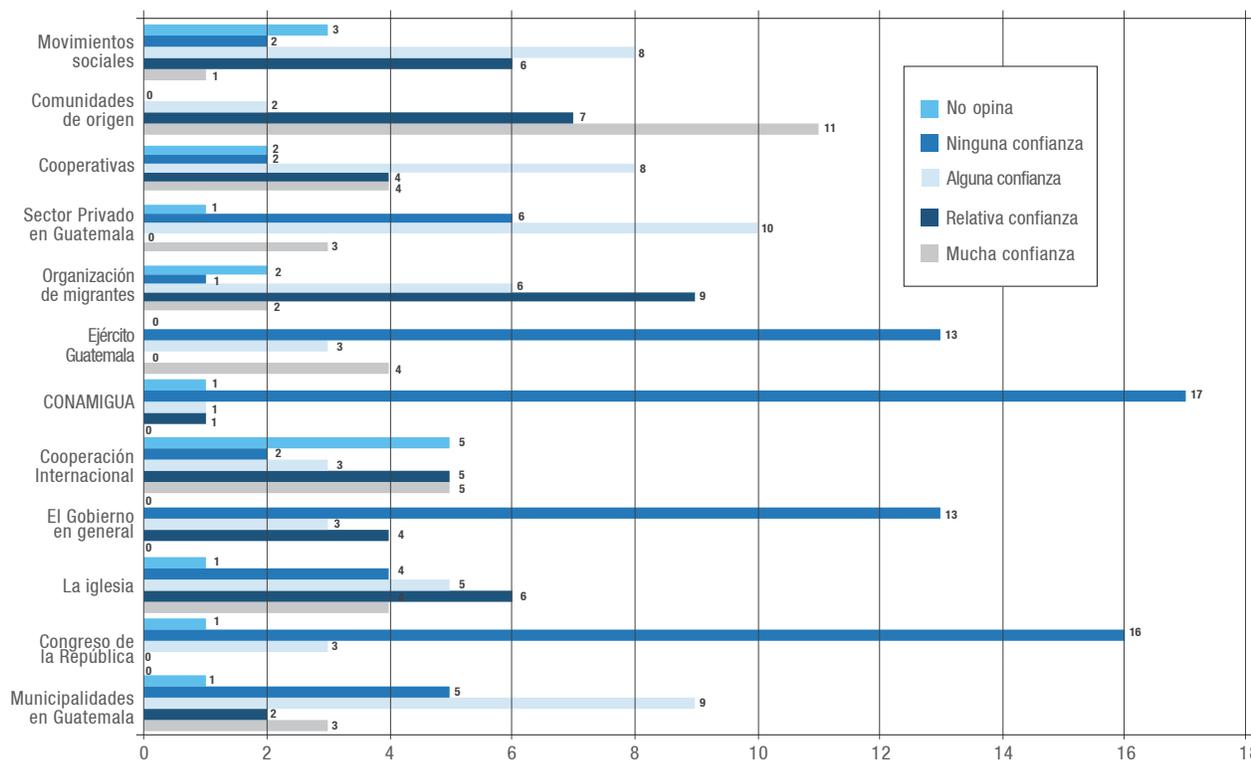
Los migrantes entrevistados, una mayoría abrumadora, no tienen confianza en el Estado, es decir, el gobierno central y el Congreso, pero tampoco la tienen mucho en el sector privado y en las municipalidades, tan importantes para la creación de procesos de desarrollo local. En este panorama dominado por la desconfianza medianamente se salvan las cooperativas, como organismos locales, aún más la Iglesia y sobre todo la idea de la comunidad.

Muchos declaran saber de la importancia de las municipalidades. Un buen ejemplo es la respuesta de Juan Carlos Pocasangre de “Guatemaltecos en Nueva York”:

Si tuviéramos apoyo municipal, muchos ya lo hubiéramos hecho [invertir por medio de remesas familiares o colectivas]. Las familias no deberían únicamente gastar la remesa [en productos de consumo]. Quisiéramos un Congreso más interesado en desarrollo y negocios. En fin, el desarrollo local es importantísimo, especialmente ahora con los grandes problemas de migración. Sin desarrollo en las comunidades, el guatemalteco va seguir huyendo, porque no hay oportunidades de trabajo y sin desarrollo no hay salud, ni educación. [...] Otro problema es, después de crear el negocio muchas veces viene la extorsión (15/4/19).

Para entender la desconfianza casi generalizada habría que recordar que la primera parte de los migrantes salió por razones políticas, muchas veces para salvar su propia vida. Las siguientes olas de migrantes se dieron por la falta de empleo, y perspectiva en un Estado que no logró proyectar

Gráfico 1.
¿Cómo puede calificar su confianza en los actores en Guatemala?



Fuente: Tomado del documento “Bornschein/Cuc (2020).”

cambios. Sin haberlo preguntado, la gran mayoría relaciona su desconfianza con la corrupción en Guatemala y justamente estas experiencias vividas perduran. Byron Prado relata que dejó de trabajar con las municipalidades, “porque después te pasan la factura. Por esa razón llevamos los beneficios directamente a las comunidades” (16/04/19). René Leiva, otro entrevistado, comenta al respecto:

Durante dos años, nuestro mayor logro había sido el apoyo a una escuela en San Juan Ostuncalco. Pero este proyecto también resultó ser nuestro mayor fracaso. El presidente del comité no usó nuestro dinero de manera adecuada. Aún hoy (los que se acuerdan) dicen, que todos por allí son unos ladrones. Esto fue en los años 80. No hay duda, tiene que haber fiscalización (3/4/2019).

Las historias de fracasos, sobre todo si en medio de ellos se roba el dinero de los migrantes, crean muchas resistencias. Por lo tanto, algunos de los migrantes se encuentran en un tipo de círculo vicioso. Proyectan un desarrollo local, pero por la falta de confianza se limitan a proyectos de ayuda humanitaria, sin relacionarse mucho con otros actores. Pero, este vacío tiene otras razones más profundas. No es fácil para una asociación con pocos líderes y sin oficina en Guatemala, hilar contactos con múltiples instancias a la vez, sin tener apoyo de los consulados o una instancia en Guatemala que podría servir de enlace para planificar proyectos de mayor alcance. Es decir, al Estado le falta institucionalidad y transparencia para permitir la inclusión de las asociaciones en el tema del desarrollo local. Pero, también carece de políticas públicas inclusivas. Raúl Ponce recuerda:

Nosotros teníamos [mercancía de] 200.000 dólares y no lo podíamos mandar. Todo el mundo hoy quiere andar jugando al pie de la letra, es la burocracia, pidiendo un requisito después del otro. Lo dejé... [exclama] ¡Me di por vencido! ¡Me cansé de mandar una cantidad de cartas! Sé que mucha gente se quiere aprovechar del sistema, pero complicar el sistema no lo hace fácil y eso es lo que

tenemos que buscar, un sistema ágil, honrado y con transparencia. Mis amigos de Conred decían, me encantaría, pero no puedo recibir la donación. ¡200.000 dólares! (17/4/19).

Las dificultades para donar, a veces se resuelven porque alguien tiene un amigo en un ministerio y así no se paga y tampoco se bloquea.⁶ Pero los obstáculos también incluyen los procedimientos para la exportación. Se han creado programas para facilitar la pequeña y mediana empresa, pero no para incluir la problemática de los migrantes, ni para impulsar las cooperativas. Otra vez, Walter Batres argumenta:

Queríamos digitalizar negocios, un sistema para que nosotros, los migrantes a través de aplicaciones en celulares aquí en los Estados Unidos podríamos comprar y pagar en Guatemala, para la familia o para vecinos, desde servicios funerales, flores, pollo, etc. Pero después encontramos barreras, monopolios, con un alto costo del sistema electrónico, la comisión es bastante alta allí. [...] Una vez pedí algo en una farmacia allí, pero al final me dijo, ‘Usted no tiene un teléfono de Guatemala’ (10/4/19).

La opinión de Batres es reforzada por una experiencia de Tejada:

Tuvimos un plan para recaudar fondos con fines educativos, por medio de espectáculos en Guatemala. Fíjese, ya teníamos a todos los artistas, pero se nos cayó, porque en Guatemala existe un promotor que mantiene el control sobre este negocio. Tendríamos que haberle pagado una buena cantidad, por eso decidimos que no. Queríamos ganar para la gente y no para él (23/4/19).

Para los migrantes, el desarrollo local sigue siendo un sueño que, lamentablemente, aún se estrella con estructuras y políticas públicas adversas. La siguiente opinión de Velásquez se relaciona con una argumentación presentada en la primera parte del artículo: “No les interesa el desarrollo industrial, ni comercial (en el sentido de exportar productos de la

6 Mención anónima en una entrevista del año 2020.

pequeña empresa), prefieren que todo siga igual con el consumo” (8/4/19).

La discusión entre los migrantes sigue. Se piensa en un Programa 3x1, de proyectos de migrantes cofinanciados por instancias estatales, como en México. Otro líder favorece una versión más pequeña, un apoyo municipal para proyectos de migrantes y otro grupo recientemente, incluso, firmó un convenio con la Asociación Nacional de Municipalidades: un paso prometedor.

Conclusiones y reflexiones

El presente artículo busca resumir y sistematizar un gran número de indicios, algunos con mayores evidencias y otros que requieren más investigaciones para lograr mayor certeza acerca de algunos fenómenos complejos. Sin embargo, considero que el material del que se dispone permite presentar un panorama amplio y revelador. En primer lugar, parece pertinente resaltar una conclusión que había corrido el peligro de ser olvidada:

1. *La importancia de complementar el enfoque predominante (en Guatemala) de Migración y Derechos Humanos, por uno que incluya sus interrelaciones con problemas de desarrollo* que sufren los países de origen y que determinan que la migración como tal, puede llegar a dinámicas de expulsión y atracción que no paran. Es de suponer, que los factores *push & pull* requieran de un equilibrio. En el caso contrario, mientras más derechos se dan, más atractiva se vuelve la migración. Se trata de círculos viciosos que demandan un equilibrio entre el derecho a migrar y el derecho de la ciudadanía de poder desarrollar una vida plena en su propio país. No pueden existir dos enfoques separados, es de fundamental importancia lograr un balance de las dos visiones, aunque sea doloroso y aparentemente confuso.

A la vez es necesario reconocer, que las conclusiones acerca de Guatemala tienen validez en dicho país, y tal vez en otros con condiciones parecidas. De manera ejemplar, se puede revisar el tema de la remesa: Su impacto específico no

solamente depende de su cantidad, sino también de la cercanía o lejanía del país de destino de los migrantes y sus políticas de inmigración. En un país con muchas restricciones se puede esperar que mientras más lejos esté el país de origen, más organización se requiere para llegar. Y en este caso, generalmente ayudan grupos clandestinos que de forma indirecta también intervienen en el círculo económico y el uso de la remesa. Por otro lado, un país alejado no tendrá tantos casos, por lo que el impacto de la remesa lógicamente disminuye. También habría que ver qué tan alto es el nivel de vida y la ganancia en el nuevo hogar de los migrantes y finalmente, cuáles son las políticas en el país de origen, como está organizada la economía, cómo funciona la institucionalidad, y mucho más.

2. *La economía en Guatemala se caracteriza por tener un reducido tamaño y una estructura de alta concentración que tiende a desfavorecer la producción, sobre todo la del sector agrícola del ámbito familiar o de las pequeñas empresas o cooperativas. Todas éstas constituyen características que inciden en los altos índices de migración.* Para buscar causas estructurales de la migración, habrá que dirigir toda una línea de investigación hacia el efecto causado por el desarrollo de diferentes sectores económicos. Mientras tanto, Guatemala compite en el mercado mundial por medio de salarios bajos.
3. *Pero, una economía con estas características no solo causa migración, de su composición y contexto también se deriva la dificultad de convertir la migración en fuente de desarrollo, aunque igualmente se podría decir que las deficiencias del Estado no solo causan la migración, sino también dificulta la búsqueda de soluciones.* Aún no existen políticas públicas que visualicen la problemática ni la oportunidad de migración y desarrollo; tampoco se cuenta con reglamentos y políticas que facilitan la inclusión de los migrantes, ni instituciones con objetivos y un acompañamiento adecuado para asesorar u ofrecer servicios. Se requiere

un mayor financiamiento y compromiso del Instituto Nacional de Cooperativas, pero, sobre todo, de una revisión de la lógica del Ministerio de Economía. Más adelante se mencionarán otros factores, los anteriormente mencionados, son solo algunos ejemplos importantes.

4. *La migración y el desarrollo en Guatemala se encuentran en una interacción que para su tratamiento requiere verlas en su conjunto*; en otras palabras, no se puede tratar de impulsar el desarrollo sin analizar bien lo que causa la migración, ni cuáles son las posibilidades de incluir a los migrantes como actores económicos. Hay que señalar que existen políticas que parecen partir de la idea de que a más crecimiento automáticamente disminuye la migración, es decir, los proyectos existentes parten de análisis muy diversos, con impactos muy diferentes.
5. *Las remesas interactúan y por ende fortalecen o debilitan aspectos de los sistemas económicos, dependiendo de cómo se manejan*. El argumento de que “no puede ser tarea de los migrantes desarrollar un país que les expulsó”, ciertamente es muy válido. Pero esto no convierte el dinero en algo neutral. No se puede fingir que las transferencias solamente representan temas de interés privado, mientras su impacto se entrelaza con el sistema político y económico, así como se somete a intereses de actores que predeterminan el rumbo del país.

La negativa a reflexionar sobre cómo aumentar su impacto (sin lesionar los derechos de las personas) es una suerte de “laissez faire” y solo favorece al *statu quo*. Los indicios recabados indican que Guatemala es un país de alta concentración económica y con ciertas razones, se llega a la conclusión de que las remesas en las condiciones actuales, lejos de incentivar el desarrollo local, más bien se han convertido en un motor que alimenta el sistema económico responsable de la expulsión. Un cambio de perspectiva significaría favorecer el desarrollo local del que tanto hablan los representantes de las asociaciones de migrantes.

6. En este sentido y bajo estas condiciones *el envío de remesas familiares, sin reorientar su gasto, aunque sea parcialmente, podría estar contribuyendo a petrificar una matriz económica que de por sí repercute en más migración*.

Para terminar con las aparentes generalidades, también habría que señalar otro de los resultados de las investigaciones que fundamentan este artículo:

7. *La migración y el impacto de la remesa mantienen una estrecha interrelación con la debilidad y funcionalidad del Estado y el pensamiento que la sustenta*. Y en este contexto habría que constatar que el Ministerio de Economía y el de Agricultura, al igual que muchas otras instituciones públicas, sufren de la poca continuidad de su personal, bajos presupuestos que desfavorecen la capacidad de garantizar asesorías, sobre todo para los actores económicos más pequeños. Además, la alta concentración de la economía también tiene consecuencias para la composición de los grupos de interés del sector privado y sus servicios.

Ciertamente existen indicios que los acuerdos comerciales de la región, sobre todo en lo que se refiere a agricultura y producción en general, han impulsado un cambio acelerado en la base económica del país y, por ende, promovido más migración, pero al final, es tarea del Estado acompañar y financiar el cambio estructural. Lamentablemente, los elementos sistematizados en este artículo indican lo contrario:

8. *En Guatemala parece prevalecer una suerte de lógica de Estado y economía, compuesta por una falta de voluntad, instituciones y servicios deficientes, que impulsan la migración*.

En este sentido, el mayor y más importante hallazgo del presente trabajo se encuentra en la urgencia de reconocer y aceptar que la migración masiva y su disminución dependen sobre todo de la capacidad del Estado y sus políticas económicas, aunque éstas adicionalmente requieran de un adecuado financiamiento. Este resultado ubica la problemática de la migración

en medio de la complejidad global del Estado de Guatemala, que muchas agencias de cooperación después de constantes fracasos han dejado de atender. Sin embargo, aunque la información disponible exige un tratamiento profundo, a la par se podrían crear mecanismos útiles.

Complementando lo que dice Aragonés, sería tarea de las políticas públicas en general, pero sobre todo de las políticas fiscales y económicas, incentivar una economía capaz de ofrecer no solo el empleo necesario, sino también garantizar un acompañamiento que impulse la actividad. Actualmente, las instancias estatales no parecen estar en condiciones, ni tener la intención de parar la migración masiva.

Los líderes de las asociaciones de migrantes expresan una elevada desconfianza hacia al Estado de Guatemala y la corrupción que prevalece. Pero, conjuntamente con las deficiencias en comunicar y vincularse con actores nacionales y locales en Guatemala, se hace necesario emprender un camino que a la vez podría contribuir a romper la aparente lógica del Estado:

9. *El Estado tendrá que buscar formas adecuadas para servir de enlace y facilitar la comunicación y vinculación entre migrantes e instancias públicas y privadas.* En la actualidad los consulados no sirven de vínculos y no dan asesoría para promover las actividades locales de los migrantes, tampoco en Guatemala existe un ente que ofrezca esas condiciones. Y en el caso de contar con este ente, habría que interesar y convencer a un mayor número de municipalidades para estos fines. Sin embargo, las instancias tendrían que ser diseñadas para disminuir el riesgo de actos de corrupción o reducir el rol de las instancias públicas en favor de otras.

Una selección de otras propuestas:

- Fortalecer el Instituto Nacional de Cooperativas (INACOP);
- Fortalecer el vice ministerio dedicado a las cooperativas y pequeña empresa;
- Crear un ente que facilite la vinculación de los migrantes con diversas instancias estatales y privadas (véase conclusión 8);
- Desarrollar políticas de desarrollo local y de fomento empresarial que consideren la problemática específica de los migrantes;
- Considerar un programa de codesarrollo, entre migrantes e instituciones de Estado.

Los indicios presentados en este artículo buscan fundamentar que la discusión sobre las políticas migratorias adecuadas tiene que tratar de ampliar el enfoque, hasta ahora dirigido más bien al derecho del migrante o al derecho y desarrollo en función del país de acogida. Es igualmente importante tomar las causas en consideración, así como las dificultades de aprovechar la migración para romper los círculos viciosos.

Este llamado viene en un momento de cansancio que predomina en algunos sectores de la cooperación internacional y de la academia, con respecto a las posibilidades de cambio en estos países, que parecen estar en la cola de la pirámide del desarrollo sostenible. Tampoco ayuda que las relaciones de poder en el mundo globalizado se hayan vuelto difusas y en constante flujo, por lo que es menos probable poder contar con presiones internacionales. Pero esta nueva (aunque relativa) independencia de los países en crisis, así como sus políticas, no deberían ser invisibilizadas. El futuro de la migración es parte de un complejo mucho mayor que incluye las dinámicas globales y entre ellas la búsqueda de un desarrollo humano y sostenible incluyente. Las políticas migratorias tienen que enmarcarse en derechos, pero también en la búsqueda del futuro global.

Referencias bibliográficas

- ACNUDH. (2020). “Informe Anual del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos”.
- Aragón, A. M. y Salgado, U. (2018a). “Migración y desarrollo. El papel de las políticas públicas”, en Bornschein, Dirk (Ed.): *Hacia un salto cualitativo. Migración y Desarrollo en México y el norte de Centroamérica*. Guatemala: FLACSO.
- (2018b). “Migración inducida ambientalmente Estudio de caso: Zacatecas y San Luis Potosí”, en Bornschein, Dirk (Ed.): *Hacia un salto cualitativo. Migración y Desarrollo en México y el norte de Centroamérica*. Guatemala: FLACSO.
- Bornschein, D. (2016). Desarrollo postergado: Políticas sobre migraciones, entre intereses sectoriales y debilidades del Estado. *FLACSO Cuaderno de Debate* No. 7. Diciembre 2016. <http://www.flacso.edu.gt/publicaciones/wp-content/uploads/2017/05/CUADERNO-DE-DEBATE-No-7.pdf>
- Bornschein, D. (2018): *Hacia un salto cualitativo. Migración y desarrollo en México y el norte de Centroamérica*. Guatemala: FLACSO. <http://www.flacso.edu.gt/publicaciones/wp-content/uploads/2018/08/2018-06-Libro-Hacia-un-salto-MyD.pdf>
- Bornschein, D. y Cuc, S. (2020). *Asociaciones de migrantes en los Estados Unidos. Del sueño de contribuir en Guatemala a una realidad llena de retos*. Guatemala: FLACSO.
- Canales, A. (2018). “Impactos sociales y demográficos en la emigración en el sistema económico de los países del Triángulo Norte en Centroamérica”, en Bornschein, Dirk (Ed.): *Hacia un salto cualitativo. Migración y desarrollo en México y el norte de Centroamérica*. Guatemala: FLACSO.
- Catholic Relief Services. (2020). “Entre el arraigo y la decisión de migrar” Estudio, Guatemala CRS. https://www.crsespanol.org/wp-content/uploads/2020/10/CRS_Entre-el-arraigo-y-la-decision%CC%81n-de-migrar.pdf
- Centro de Estudios de Guatemala (2016). *La migración centroamericana*. Informe Guatemala. CEG.
- CEPAL (2019): *Hacia un nuevo estilo de desarrollo*. Plan Integral El Salvador, Guatemala, Honduras y México. Diagnóstico. Área de oportunidad y recomendaciones de CEPAL México.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (2004): *Guatemala. Causas y Orígenes del Conflicto Armado Interno. La estructura agraria y la exclusión económica*. Guatemala: F&G Editores.
- Datosmacro.com. (2020). *La balanza comercial sube en Guatemala*. <https://datosmacro.expansion.com/comercio/balanza/guatemala> (13.11.2020).
- Decreto 44 de 2016. Código de Migración. 18 de octubre de 2016. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10978.pdf>
- Domínguez, A. S., Olmedo, E. y Rayo, M. (2018). *Migración y Remesas. Incidencia en las condiciones de vida en 4 departamentos. San Marcos, Huehuetenango, Quetzaltenango y Zacapa*. Guatemala: ASIES.
- Dorigo, G. y Tobler, W. (1983). *Push-Pull Migration Laws*, *Annals, Assoc. Am. Geographers*, 73 (1):1-17.
- Álvarez, L. (13 de noviembre de 2020). En 2019, las remesas familiares alcanzaron 13.8 por ciento del PIB. *elPeriódico*. <https://elperiodico.com.gt/economia/2020/01/09/en-2019-las-remesas-familiares-alcanzaron-13-8-por-ciento-del-pib/>
- ENEI-2-2018. (s.f.). “Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos segundo semestre”. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.
- FLACSO. (2020). “Presentación del Ministerio de Relaciones Exteriores en el evento ‘Retos y desafíos de la política pública en materia migratoria.’” 19 de febrero 2020.
- Grupo Articulador. (2009). “Informe sobre la Implementación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares en Guatemala”. Guatemala

- Grupo Articulador. (2011). *“Migraciones. Un compromiso de Estado Guatemala 2012–2016. Guatemala”*.
- Instituto Guatemalteco de Migración (2020). *Informe Estadístico Cuantitativo Anual Guatemaltecos Deportados*. Obtenido de: <https://igm.gob.gt/informe-estadistico-2017/>
- Massey, D. y Arango, J. (1993). *Theories of International Migration. Population and Development Review*. Sep; 19 (3): 431–446.
- OIM. (2013). *“Perfil migratorio de Guatemala, 2012”*. Guatemala.
- OIM. (2017a). *“Encuesta sobre Migración Internacional de Personas de Guatemala y Remesas 2016”*. Guatemala.
- (2017b). *“Migración y Trabajo Infantil”*. Guatemala.
- Peláez Herreros, Ó. (2018). “Remesas y enfermedad holandesa. El caso de Guatemala, 1989–2016”, en: Bornschein, Dirk (Ed.): *Hacia un salto cualitativo. Migración y desarrollo en México y el norte de Centroamérica*. Guatemala: FLACSO.
- Pocasangre, H. (2019). “Extranjeros en Guatemala son el 0.5 por ciento de la población”. Obtenido de *República.gt*: <https://republica.gt/2019/09/08/poblacion-migrante-en-guatemala-extranjeros/>
- Sanchez, S. M. (2016). *Guatemala. Closing Gaps to Generate More Inclusive Growth. Systematic Country Diagnostic*. Washington, DC: World Bank.
- Save the Children. (2019) *Estudio sobre factores que motivan la migración en Guatemala*. Save the Children. Guatemala.
- Secretaría de Gobernación. (2020). *Caracterización de los flujos financieros asociados al tráfico ilícito de personas migrantes provenientes del Triángulo Norte de Centroamérica*. México.
- Transparency International. (2020). *IPC 2019: Ranking tabular*. Dato tomado de: <https://www.transparency.de/cpi/cpi-2019/cpi-2019-tabelle-anglistische-rangliste/>
- US–Department of Labour. (2020). www.dol.gov. Obtenido de: <https://www.dol.gov/whd/flsa/>
- Waxenecker, H. (2018). *Políticas de estado, desplazamiento forzado y migración. San Salvador/El Salvador*. Heinrich Böll Stiftung.
- Entrevistas:**
- Edgar Balsells, economista y ex ministro de finanzas, realizadas por Dirk Bornschein: 19/06/2015, 21/07/2020 y el 22/10/2020.
- Walter Batres, Red Migrante Guatemalteca, realizada por Dirk Bornschein, 13/7/2020.
- Walter Batres, Red Migrante Guatemalteca, realizada por Santos Cuc, 10/4/2019.
- Milton Díaz (INACOP), realizada por Dirk Bornschein, realizada el día 16 del 08, 2019.
- René Leiva, Centro Cultural Guatemalteco, realizada por Santos Cuc, 3/4/2019.
- Oscar López, economista, realizada por Dirk Bornschein, 16 de julio 2020.
- Rosario Martínez, investigadora de FLACSO, realizada por Dirk Bornschein 03/11/2020.
- Raúl Ponce, Spring Baptist Church, realizada por Santos Cuc, 22/7/2019.
- Byron Prado, Asociación de Guatemaltecos en el Exterio, realizada por Santos Cuc, 16/4/2019.
- Rodulfo Santizo, Asociación Primavera, realizada por Santos Cuc, 9/4/2019.
- Ana María Tejada, Fundación de la Cámara de Comercio Hispana en Ontario, realizada por Santos Cuc, 23/4/2019.
- Julio Velásquez, Asociación Guatemaltecos Unidos, realizada por Santos Cuc, 08/04/2019.
- Funcionario de una cooperativa en San Marcos que prefiere quedar anónimo, realizada por Dirk Bornschein, 14/03/2019.
- Funcionario de gobierno que prefiere el anonimato, realizada por Dirk Bornschein, 18/02/2020.
- Economista que prefiere el anonimato, 03/11/2020.

CAPÍTULO 8

Políticas migratorias de México antes y después del COVID–19. Claves para una nueva política migratoria. Un ejercicio de *realpolitik*

Rodolfo Casillas R.¹
FLACSO México

Punto de partida

Desde una perspectiva regional y de *realpolitik*,² los procesos migratorios que ocurren y transitan por México, epicentro del análisis en este texto, deben ser vistos desde una articulación política de economía, seguridad y migración. La mezcla de lo migratorio con lo comercial y la seguridad es un proceso gestado por largo tiempo. De ello hay experiencias en el mundo, aunque este texto se limita a la experiencia que relaciona a Estados Unidos (EE.UU), México y los tres países del norte centroamericano (Guatemala, Honduras y El Salvador); estos últimos se mencionan en tanto su protagonismo en la migración que transita por suelo mexicano, pero no forman parte activa de la ecuación de poder que involucra a los dos primeros.

La articulación mencionada ha pasado por distintas justificaciones y modalidades a lo largo del tiempo. Si bien desde finales del siglo XX se incrementaron las migraciones internacionales de paso por México, se

hace la más nítida y pública intención de vinculación económica con EE.UU. Con el ataque del 11 de septiembre de 2001, la potencia estadounidense inició una nueva era de política migratoria altamente selectiva, llevada a un nivel aún mayor de selectividad por el presidente Donald Trump. Las caravanas de migrantes indocumentados³ de finales de 2018 y su continuación durante los primeros meses de 2019, la inicial expresión de apertura a las migraciones masivas por parte del gobierno entrante en México y la alarma estadounidense por el multiplicado crecimiento de solicitantes de refugio en su frontera sur, más otros nutridos flujos mixtos⁴ de personas migrantes, llevó a una nueva conjugación de las prioridades nacionales. Para junio de 2019, luego de la amenaza estadounidense de imponer aranceles comerciales a México si éste no detenía esa migración, el gobierno mexicano aplicó inmediatamente una política de contención masiva de los migrantes indocumentados y solicitantes de refugio y para julio de 2020 se puso en marcha un

1 Profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica de México. Correo: rodolfo.casillas@flacso.edu.mx web: rodolfocasillasr.org

2 Los análisis y propuestas que centran su reflexión en los temas de derechos humanos son pertinentes y necesarios. En este escrito, por razones de extensión, entre otras cosas, me refiero exclusivamente a los temas de la agenda migratoria desde un enfoque pragmático, que es, a mi parecer, lo que centralmente guía la actuación gubernamental en Estados Unidos y México; el primero por tener de fondo preocupaciones relativas a lo que considera su Seguridad Nacional, mientras el segundo lo hace por la máxima prioridad que le da a su aspiración de desarrollo económico vinculado con la potencia estadounidense.

3 Particularmente en México, se le llama migrante indocumentado al extranjero que migra, transita, ingresa o reside en un país que no es el suyo, sin contar con la autorización migratoria correspondiente. Esta concepción mexicana, en su formulación jurídica, clasifica al migrante indocumentado como un infractor administrativo y, en consecuencia, no amerita reclusión penal, una medida legal para quienes cometen actos criminales. En EE.UU un migrante sin la autorización legal correspondiente sí comete un acto criminal, de ahí que sea recluido en cárceles, con el trato correspondiente, lo que facilita su expulsión del suelo estadounidense.

4 Se le llama flujo migratorio mixto al que se compone, de manera indistinta, por migrantes económicos, por aquellos expulsados y desplazados por problemas de inseguridad pública, por solicitantes de refugio rechazados, deportados de Estados Unidos que pretenden volver a ese país, parejas sentimentales y descendientes que van tras la reunificación familiar, mujeres jóvenes que buscan su propio futuro, niñas, niños y adolescentes que viajan solos o acompañados, etcétera.

nuevo tratado comercial de EE.UU, México y Canadá. Ya para el segundo trimestre de ese año, la pandemia del COVID-19 era parte de una realidad alterada y todos los países mencionados, como tantos más en el mundo, decretaron el cierre de fronteras nacionales. ¿Qué de esa articulación de economía–seguridad–migración se mantiene?, ¿qué políticas de contención se aplican? y ¿qué consecuencias asume México?, ¿qué debe cambiar si desea una mejor ecuación de esas articulaciones de su política migratoria en la región?

En este texto se parte de las siguientes premisas: 1) EE.UU es una potencia mundial que atrae migrantes de todo el mundo, legales e indocumentados, y los seguirá atrayendo; 2) EE.UU mantendrá el tema de seguridad nacional como su más alta prioridad; 3) México es y seguirá siendo país de tránsito migratorio internacional, documentado e indocumentado; 4) México se ha convertido en receptáculo de la migración extranjera que EE.UU no quiere y no puede mandar directamente a sus países; y 5) México sigue apostando su desarrollo económico con EE.UU, asumiendo costos mayores y subordinando su política migratoria a su aspiración económica superior. Como consecuencia lógica de esta última premisa, cuando el presidente D. Trump sea sustituido esa característica no cambiará,⁵ aunque algo se pueda relajar en su aplicación. La política de contención migratoria para el ingreso al norte continental llegó para quedarse allende el *momentum* Trump. Cómo se han articulado y se articulan esas prioridades diferentes y diferenciadas es algo que se argumenta en las siguientes secciones.

Antecedente obligado

Desde que se formó como Estado–nación, allá por los inicios del siglo XIX, México se pronunció por el desarrollo y progreso económico. Con esa perspectiva, buscó una inmigración extranjera selectiva: empresarios, técnicos e inversionistas que llegarán a fortalecer la economía nacional, con sus capitales, conocimientos técnicos o experiencia empresarial, como quedó plasmado en sus leyes de la época (Instituto Nacional de Migración, 1996). A finales del siglo XIX, los lugares posibles de donde podrían arribar personas con esas características eran de las potencias europeas de la época y Estados Unidos (EE.UU). En esencia, ese objetivo económico se ha mantenido vigente hasta el presente, aunque para inicios del siglo XXI se haya ampliado el horizonte potencial de procedencia.⁶ No obstante, desde 1994 se hizo una opción preferencial con la firma del Tratado de Libre Comercio con EE.UU y Canadá, conocido como el TLCAN. En julio de 2020 se reafirmó esa preferencia con el inicio de actividades del sucesor del TLCAN, el T–MEC, que ya no fue de libre comercio, aunque sea con los mismos países del norte continental.

En 1994, México prefirió que el tema de la migración internacional quedara fuera de la negociación del Tratado, porque la migración mexicana a EE.UU estaba al alza. Para EE.UU, el tema de la seguridad nacional cobró un nuevo brío claramente relacionado con la migración internacional a partir del ataque recibido en su territorio en 2001.⁷ Mientras uno andaba viendo cómo se vinculaba más estructuralmente con la economía mundial vecina, el otro andaba cuidándose de los ataques de sus enemigos. Para la negociación del T–MEC, México llegó con menor presión en lo relativo a la migración mexicana en EE.UU, porque su saldo migratorio era

5 Al momento de que se escribió este artículo, no habían ocurrido las elecciones presidenciales de los Estados Unidos.

6 Para el estudio de la evolución de las disposiciones migratorias de México en el siglo XX y lo que va del XXI, ver: Ley de Inmigración de 1909; Ley de Inmigración de 1926; Ley de Inmigración de 1930; Ley General de Población de 1936; Ley General de Población de 1947; Ley General de Población de 1974; Creación el 19 de octubre de 1993 del Instituto Nacional de Migración (INM); Ley General de Población de 1996; decreto por el cual el INM es convertido en instancia de Seguridad Nacional en 2005; la Ley de Migración 2011 y reformas posteriores en 2017.

7 Estados Unidos modificó su política migratoria a raíz del ataque con una nueva ingeniería institucional y con nuevas disposiciones y criterios para el otorgamiento de visas de ingreso, condiciones de estadía, etc. Entre las medidas tomadas destacan las siguientes disposiciones legales: Acta Patriótica, 2001, triplica personal de inspección migratoria, aduanas y patrulla fronteriza en frontera con México, incrementa presupuesto para equipamiento tecnológico y refuerza regulaciones para impedir acceso de posibles terroristas; Acta sobre Ampliación de la Seguridad y Reforma de las Visas de entrada, 2002 (ebsvera); Programa Nacional de seguridad Nacional de Registro de Entrada y Salida, 2002 (nseers); Programa USA–Visit, 2003 (Visitor & Inmigrant Status Indicator Technology); sevis, 2003 (Student & Exchange Visitor Information System); Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, marzo, 2005 (aspan), de Canadá, EE.UU y México; Programa bilateral México–EE.UU para la Persecución de Traficantes de Migrantes (Programa oassis), agosto, 2005; Iniciativa de Fronteras Seguras, usa, noviembre, 2005, nuevo nivel de prioridad en el combate a la migración indocumentada; The National Security Strategy of the usa, marzo de 2006.

cero y aceptó que el tema migratorio formara parte de la agenda; aunque las noticias que se difundieron sobre las reuniones técnicas y ministeriales sólo hicieron referencia a los contenidos económicos. El tema migratorio no fue olvidado ni quedó ausente, simplemente fue parte de una agenda paralela, la de la seguridad estadounidense, cuyas implicaciones profundas serán vistas en los siguientes segmentos.

En tanto que el saldo migratorio mexicano es prácticamente cero a partir del segundo decenio del siglo XXI, las prioridades de México con EE.UU, en materia migratoria, siguen siendo importantes, aunque de otra naturaleza y tratamiento: 1) regularización de la población indocumentada mexicana en EE.UU; 2) establecimiento de programas de trabajadores temporales, un tema de importancia variable; 3) devoluciones seguras, dignas y ordenadas; 4) seguridad fronteriza en la lógica de evitar el trasiego de armas y de dinero ilícito; 5) gestión sobre el número y características de visas (trabajadores temporales); y 6) programa de promoción al desarrollo en regiones con altos índices de emigración internacional. La agenda migratoria de EE.UU para con México sería: 1) seguridad regional en la lógica del trasiego de drogas y terrorismo; 2) control fronterizo; 3) regulación de todos los flujos migratorios, particularmente los mixtos e indocumentados; 4) registros estadísticos compartidos de migrantes documentados e indocumentados, incluyendo datos biométricos; y 5) acciones conjuntas para la prevención y detención de los flujos indocumentados. Como se puede apreciar, las agendas migratorias de ambos países siguen siendo complejas y sin tener los mismos temas, enfoques ni prioridades. Pero en donde no parece haber diferencias mayores es en relación con la migración indocumentada de paso, liderada por los nacionales del norte centroamericano, que viven serios problemas estructurales (Canales, A y M. Rojas 2018 y Canales *et al.*, 2019).

Cuando concluyó la administración de B. Obama, inició la de D. Trump que, de inmediato, expidió tres órdenes presidenciales (la *Border Security and Immigration Enforcement Improvements*, la *Enhancing Public Safety in the Interior of the United States*; y la *Protecting The Nation From Foreign Terrorist Entry To The United States*. Las dos primeras del 25 de enero 2017 y la tercera firmada cuatro días después, el 29) que hicieron más restrictivo el acceso y estadía en el país, particularmente para algunas nacionalidades consideradas pro-terroristas. Esto, sin dejar de lado los reiterados señalamientos del presidente entrante de construir un muro a lo largo de la frontera sur estadounidense,⁸ aparte de aplicar otras disposiciones para migrantes extranjeros residentes en EE.UU.

En ese contexto, hubo un hecho significativo que mostró que en los temas de migración y seguridad, había un acuerdo entre EE.UU y México en tratarlos de manera relacional, y en la medida de lo posible en privado. El Canciller mexicano se reunió con la jefa del Comando Norte y el jefe del Comando Sur de EE.UU, en la ciudad de Tapachula el martes 31 de enero de 2017, según informaron medios de los dos países. Un encuentro inicialmente negado por el gobierno mexicano que, luego de las filtraciones estadounidenses, acabó por ser reconocido por aquél (*The Washington Post* y *Milenio*, 1 y 4 de febrero, respectivamente).

El proceder del gobierno mexicano dio lugar a suspicacias y preguntas incómodas. La primera pregunta fue: ¿cuál era la competencia legal del canciller para tratar el tema migratorio, competencia de la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con el marco jurídico, y el titular de dicha dependencia no participó en ese encuentro? La segunda: resultó llamativo que comandantes del ejército estadounidense asistieran a esa reunión privada para hablar de migración, cuando tampoco es su competencia ni ocupación, dado que el Homeland Security y el ICE son las instancias competentes. La tercera: un canciller que dialoga con comandantes, en lugar de hablar con su par en jerarquía, es decir,

8 Casi 3.200 Km² de frontera entre Estados Unidos y México, que incluyen 48 condados estadounidenses y son 94 municipios mexicanos, con una población aproximada de 13 millones de habitantes en 2016, distribuida en diez áreas metropolitanas transfronterizas. Por esa frontera cada día se realizan más de un millón de cruces legales de personas y alrededor de 300.000 de vehículos, de ellos 70.000 son camiones de carga, que transitan por 53 puentes y garitas. Esta frontera es la más transitada del mundo occidental (Hernández, A., 2020).

el titular del Departamento de Estado de EE.UU, o el titular del *Homeland Security* en su caso. Es inusual, en todo caso, que el canciller de un país tome acuerdos con comandantes del ejército de otro país, en una materia que legalmente no es competencia ni de uno ni de otros. El tema, en consecuencia, era el de seguridad, asociada la migración a él, y desde un punto de vista operativo, de ahí que fueran comandantes de EE.UU para recalcar que lo que el presidente Trump buscaba, eran acuerdos operativos y de aplicación inmediata. Adicionalmente hay otra pregunta: ¿cuál es la competencia del canciller mexicano para hablar de seguridad cuando ese tema también le toca a la Secretaría de Gobernación? La única explicación plausible es que el presidente mexicano dotó al canciller de poderes metalegales y el titular de Gobernación, como el resto del gabinete, asumió disciplinadamente la decisión presidencial y guardó silencio. Prevaleció el interés en cuidar la relación con EE.UU, sobre el apego al marco legal nacional de México en el ánimo presidencial. Por otro lado, no hay que olvidar que el régimen mexicano es presidencialista, por lo que no extraña esos excesos en el gobernar que instruye a un secretario lo que le corresponde legalmente a otro. El clima electoral candente y el resultado de la elección presidencial a mediados de 2018, ocupó la opinión pública. El tema migratorio pasó a espacios secundarios, pero no los acuerdos tomados.

Las tendencias no dan sorpresas

Los acuerdos preexistentes relativos a los aspectos de seguridad y economía vinculados a la migración internacional, se mantuvieron inalterables durante los primeros meses de la administración Trump y los últimos de la administración Peña Nieto. Para ambas administraciones el volumen creciente de migrantes centroamericanos era materia de atención. Desde la administración B. Obama, EE.UU manifestó de manera reiterada su preocupación por la llegada de más migrantes, en particular lo hizo con la llamada “crisis humanitaria” en 2014 (Pew Research Center, 2017). En el Gobierno mexicano se

tenían dos preocupaciones: 1) cómo el tema de la migración centroamericana podría gravitar y afectar las negociaciones de lo que sería el T-MEC y 2) las implicaciones internas en seguridad pública por la presencia de más centroamericanos en el país que, como solicitantes de refugio⁹ o como migrantes que “se quedaban”, engrosaban el total estimado de centroamericanos en el país; este segundo argumento fue particularmente expresado por altas esferas del INM, en reuniones privadas y luego confiadas al autor de este texto por participantes que prefirieron permanecer en el anonimato.

En síntesis, eran dos los flujos migratorios que preocupaban a las dos administraciones nacionales: el flujo mixto en tránsito por México (CEM/UPM, 2017) y con destino a EE.UU y el flujo creciente de solicitantes de refugio (Amnistía Internacional, 2018). Para las dos administraciones, lo mejor era que la migración al norte continental de centroamericanos de Guatemala, Honduras y El Salvador no ocurriera, o que lo hiciera de manera ordenada, segura y legal, es decir, bajo administración plena de los países de tránsito y destino: México y EE.UU. Cómo hacerlo posible sin aplicar nuevas medidas selectivas para el otorgamiento de visas y la aplicación de controles para la detección, detención y devolución de migrantes extranjeros indocumentados, era la pregunta sin respuesta.

Las caravanas de migrantes centroamericanos, que iniciaron en octubre de 2018, iniciaron una nueva forma de viajar en masa mixta de nacionalidades, preferencias sexuales y edades; todos indocumentados, baja calificación educativa y laboral, con bolsillos llenos de ilusiones y no más (Chávez, K. R., 2019; Torre, E. & Mariscal, D. M., 2020; Ruiz, V. y Varela, A., 2020; Camus, M. *et al.*, 2020), luego de que nutridos grupos de haitianos llegaran a la frontera mexicana con la estadounidense, después de haber cruzado, en bastantes casos, por más de 10 países (París, D., 2018)). Al llegar las caravanas multinacionales con relativa facilidad a la frontera sur mexicana, cruzar con cierta rapidez y apoyos varios

9 Los solicitantes de refugio en México provienen, en su mayoría, de uno de los tres países del norte de Centroamérica: Honduras, El Salvador y Guatemala. Los procesos políticos y la delincuencia urbana presente en estos tres países son algunos de los factores que llevan a su población a solicitar protección en distintos escenarios (Martínez, 2010 y 2016). Por otro lado, debido a la crisis económica y política de Venezuela, su población es uno de los colectivos con mayor número de solicitudes de refugio en México en los dos últimos años. Cuba y algunos países del Caribe como Haití, son otros lugares de origen de los solicitantes de refugio (UNHCR, 2018).

por México y concentrarse en puntos estratégicos de la frontera norte mexicana, prendieron las alarmas estadounidenses, mientras en México se festinaba/temía el cambio de administración federal. Una nueva “invasión” de las tierras del Tío Sam había iniciado.

Continuidades y redefiniciones

La postura *wasp* (White Anglo Saxon Protestant) del presidente D. Trump, de inmigración altamente selectiva, ya era ampliamente conocida en 2018. No obstante, el nuevo gobierno de México inició labores enunciando una política pro-migrante, de otorgamiento de visas humanitarias y amplia aceptación, que en menos de un año dio marcha atrás. Transitó, en unos cuantos meses, por tres actuaciones distintas: 1) al inicio de su gestión, con el otorgamiento de visas humanitarias de manera indiscriminada (diciembre de 2018 a marzo 2019); 2) el incremento en el número de migrantes internacionales, debido a más solicitantes de dichas visas para llegar a EE.UU y solicitar refugio, que se conjugó con el alza migratoria anual de los migrantes económicos, y con el aliento de los traficantes de migrantes para incluir a sus grupos en ese amplio movimiento, dio lugar a reclamos, que fueron subiendo de tono, por parte del gobierno estadounidense, para que México detuviera ese flujo (Bolton, 2020). Ello derivó en una oferta mexicana de trabajo para esos migrantes. El gobierno dejó de hablar de las visas humanitarias y empezó a hablar de las redes de tráfico de migrantes, con más insistencia en abril; 3) como esas medidas no resultaron suficientes y el presidente Trump amenazó en mayo de 2019, con imponer aranceles comerciales si México no reducía el flujo migratorio, a finales de ese mes el gobierno mexicano dio marcha atrás a su política pro-migrante.

México acordó con el gobierno de EE.UU incrementar los controles en la frontera con Guatemala, e inició una nueva etapa de más operativos de detención de migrantes indocumentados, particularmente en carreteras y vías férreas por la ciudad de Tapachula y su entorno inmediato; el gran espacio de tránsito internacional, a partir de junio. Al menos en el corto plazo, redujo el flujo migratorio, afectando las rutas e incrementando los costos y riesgos de

la migración indocumentada, como ya antes había ocurrido (Anguiano, E. y A. Trejo, 2007); pero los riesgos y costos no son menores para los migrantes internacionales y sus familias, pese a que, por muy distintas razones, no acudan a presentar denuncia alguna por los daños recibidos. La política de contención migratoria del gobierno mexicano actual no tiene precedente histórico, por muy entendible su justificación desde la lógica gubernamental, aunque por la rapidez del momento en que se dio el acuerdo entre México y EE.UU, hubiera poco tiempo para una reflexión profunda si no había otra solución (Castañeda, 2019). De hecho, la hay y eso es materia de un segmento posterior de este análisis.

El presidente D. Trump ganó la partida a mediados de 2019: detuvo el alud creciente de solicitudes de asilo de nacionalidades que no gozaban de su preferencia y logró establecer fronteras migratorias escalonadas fuera del territorio de EE.UU, sólo con amenazas comerciales para que disminuya de manera significativa la migración indocumentada del mundo que ingresaba a EE.UU por su frontera sur. De México logró dos cosas importantes: 1) desde inicios de junio, México dispuso 12.500 elementos de la Guardia Nacional y de 20.000 soldados en sus fronteras y lugares estratégicos, para coadyuvar con el Instituto Nacional de Migración (INM) en la contención migratoria internacional y 2) que México aceptara que en su territorio aguarden la resolución los extranjeros solicitantes de asilo (Meyer, M. y A. Isacson, 2019). De Guatemala: que aceptara contener los flujos extranjeros que llegaban a su territorio con intención de ir a EE.UU. Adicionalmente, la Corte de EE.UU dio visto bueno para que el presidente Trump usara 2.500 mdd para la construcción del muro fronterizo. El presidente Trump logró, adicionalmente, el cambio de criterios para el otorgamiento de asilo en EE.UU. En cifras, ese conjunto de disposiciones se traduce en lo siguiente: de 58.317 migrantes indocumentados que detuvo EE.UU en su frontera sur, llegando al pico máximo de 144.116 en mayo, en septiembre, la fecha convenida con México para que se redujera de manera significativa el flujo si no habría aranceles, el total de migrantes detenidos se redujo a 52.546. Es decir, se redujo significativamente el flujo. Trump logró su cometido, y México, ¿qué logró?

Hubo gozo en el Gobierno del presidente López Obrador por los acuerdos con su par estadounidense, y luego por los resultados obtenidos. Las críticas por aplicar la política de contención migratoria no hicieron mella. La popularidad del Presidente siguió manteniendo un alto nivel de aceptación popular según las encuestas de opinión. Con 90 millones de dólares y algunos otros patrocinios concertados con los gobiernos del norte centroamericano, y programando otra inversión aplicada en el Istmo, el malestar de los gobiernos del norte centroamericano no pasaría a mayores (en la balanza comercial de México, toda Centroamérica representa apenas el 1,3). Así, el Gobierno de México pensó que podría desempeñar el papel que EE.UU esperaba desde su posición de seguridad *wasp* y podría México seguir desarrollando sus vínculos comerciales una vez ratificado el T-MEC en julio de 2020, algo que así ha ocurrido. Desde la prioridad del vínculo económico, el costo por la contención migratoria fue algo subsumible.

Sólo por motivos estrictamente circunstanciales (electorales), el presidente Trump podría ordenar expulsiones significativas de mexicanos indocumentados en EE.UU y proseguir sus ataques a la inmigración. En ese caso, la lógica del actual gobierno de México sería la de aguantar bajo el supuesto de que ese proceder sería por corto tiempo y perdería su razón de ser con el resultado electoral final, a la vez que esperaría que las reacciones dentro de EE.UU fueran freno a la intolerancia nativista. La esperanza mexicana es que, si el presidente Trump se reelige, el tema migratorio pierda importancia política para el presidente Trump o siga el mismo cauce de la contención migratoria; pero si pierde el candidato Trump, esperaría una actuación diferente de la Casa Blanca, que modulará su aplicación estimulada por marcar distancia de la administración precedente y mejorar el clima de colaboración con México. Es decir, en cualquiera de esas dos posibilidades, México se adecuaría a los nuevos tiempos con tal de fortalecer el vínculo comercial vía el T-MEC y mantendría, quizá con un poco de menor rigor, la política de contención migratoria en curso. Con esas expectativas trabajaba el gobierno de México, a inicios de 2020, cuando llegó el COVID-19.

Las prioridades gubernamentales, las prisas y los abusos

El año 2020 quedará como hito histórico por el surgimiento del COVID-19 de alcance mundial y de duración impredecible al momento de escribir este texto (septiembre de 2020). Los virus migran y fueron varios los gobiernos en el mundo que optaron por cerrar sus fronteras nacionales a los migrantes internacionales como una medida preventiva. No obstante, para agosto de 2020 EE.UU es el país con el mayor número de contagios en el mundo y México ya estaba entre los primeros cinco. Aunque éste no es el lugar para evaluar las políticas gubernamentales contra la pandemia, es indudable que las actuaciones y percepciones de exclusión a la migración internacional han significado mayores costos en vida y riesgos diversos para quienes, independientemente del virus, tuvieron que emigrar fuera de sus países de origen o residencia dado que las trayectorias estructurales y la conflictividad social se mantienen inalterables (Wolf, S., 2020).

La pandemia y sus efectos en las políticas migratorias de los países involucrados son algo contextual e infaltable en este análisis. Empero, lo más significativo de lo ocurrido durante el primer semestre de 2020 es la clara articulación entre migración internacional, acuerdos económicos y reafirmación de pactos de seguridad nacional, teniendo a EE.UU como el país principalmente beneficiado de dicha articulación. En este texto se presentarán elementos de economía y seguridad de valor estratégico para EE.UU, que significan prioridades, y para México la subordinación del tema migratorio a su prioridad de vinculación económica con su vecino del norte, su total subordinación a los requerimientos de seguridad estadounidense y la adopción de una política de contención migratoria sin precedentes.

Las medidas de salud pública en EE.UU pasaron por un triple filtro: economía, seguridad y migración. El mayor control y luego cierre de fronteras fue una consecuencia lógica que, adicionalmente, permitió al gobierno estadounidense poner más obstáculos para el ingreso y estadía de extranjeros, particularmente los indocumentados y solicitantes de refugio. De

alguna manera, la pandemia ha sido usada para justificar medidas extremas, máxime que para 2019 EE.UU llegaba con más de un millón de casos pendientes de solución en las cortes de inmigración de EE.UU, con sólo 444 jueces para atenderlos (Cornelius, W., 2020).

A las medidas previas de contención migratoria se sumaron otras más que se fueron aplicando de manera progresiva y en tiempo muy corto. Llama la atención la rapidez con que se procedió, a veces con diferencia de días, pero todo incuestionablemente con una clara directriz: contener el flujo migratorio, documentado o no, en tránsito o en el lugar de destino, solicitante de refugio o no. Para los migrantes extranjeros las medidas extraordinarias tomadas por la administración Trump afectan de manera inmediata su vulnerabilidad diaria. Invito a quien lea este texto a hacer un esfuerzo de relacionamiento de dichas medidas aplicadas en tiempo y espacio, a fin de aquilatar su trascendencia inmediata en la vida de las personas migrantes involucradas y sus familias.

De manera sucinta, éstas son algunas de las medidas generales más destacadas, en particular las aplicadas en la frontera con México. Obsérvese la articulación de seguridad–economía–migración en un tiempo relativamente corto:

- Se restringe el ingreso a personas de China, Irán, Europa, Reino Unido e Irlanda, con excepción de portadores de *green card* y sus parejas o dependientes (O'Hare, M. y T. Hardingham–Gill, 16 de marzo de 2020).
- Las embajadas de EE.UU en el mundo suspenden otorgamiento de citas, visas u otro trámite migratorio hasta nuevo aviso. (*Infobae*, 18 de marzo de 2020).
- Al cierre de fronteras, se incrementa la vigilancia y patrullaje en frontera sur con México (*El Financiero*, 20 de marzo de 2020).
- Ciudadanos estadounidenses, los titulares de tarjetas de residencia y otras personas con documentación válida podrán seguir cruzando

a los EE.UU a través de los puertos de entrada (*Telemundo*, 20 de marzo de 2020).

- Desde el 18 de marzo de 2020 se invoca la facultad otorgada por la Ley del Servicio de Salud Pública de 1944 o la Ley del Cirujano General (Surgeon General), autoridad del Servicio Militar de Salud, para: prohibir temporalmente los trámites migratorios, el cruce fronterizo y la aplicación al derecho al asilo; se incrementa la presencia de cuerpos armados en la frontera; y se aceleren las deportaciones, incluyendo las de niños, niñas y adolescentes no acompañados (Hernández, A. y N. Miroff, 3 de abril de 2020).
- Se impide la entrada de extranjeros que representen un riesgo para la salud pública (U.S. Mission to Mexico, 4 de febrero de 2020).
- El Servicio de Inmigración y Control de Aduanas ajustó su “postura de aplicación de la ley” en medio de la pandemia, afirmando que: No llevará a cabo redadas o detenciones cerca de centros de salud, “salvo en las circunstancias más extraordinarias”: no aplicará protocolos de detención aleatoria, centrándose en cambio en los riesgos para la seguridad pública y en las personas sujetas a detención obligatoria por motivos penales/criminales; esto significa que la mayoría de los 11 millones de inmigrantes indocumentados estimados en los EE.UU estarían de algún modo protegidos; sin embargo, los agentes de ICE no se verán impedidos de hacer cumplir la ley fuera de las nuevas prioridades designadas. Redadas y detenciones no han cesado incluso en las regiones más afectadas por COVID–19 como California y Nueva York (Chishti, M. y S. Pierce, 26 de marzo de 2020).
- El Servicio de Inmigración de EE.UU suspendió los servicios en persona, incluyendo todas las entrevistas y ceremonias de naturalización, para ayudar a mitigar la propagación del coronavirus. La suspensión se extenderá al menos hasta el 1 de abril (Álvarez, P., 19 de marzo de 2020).
- El Departamento de Justicia cerró 10 tribunales de inmigración (Atlanta, Charlotte, Houston,

- Louisville, Memphis, New York City–Broadway, New York City–Federal Plaza, Newark, Sacramento, Seattle, y Los Ángeles) hasta el 10 de abril y pospuso todas las audiencias de casos de inmigrantes que no están detenidos (Jervis, R., 17 de marzo de 2020).
- Los tribunales exigirán a abogados llevar una máscara N95, de lo contrario no podrán entrar y los migrantes correrán el riesgo de no ser defendidos (Jervis, R., 17 de marzo de 2020).
 - El presidente Trump emitió una orden ejecutiva para prohibir el otorgamiento de *Green Cards* y frenar así la migración legal a EE.UU con el afán de proteger a trabajadores estadounidenses (Bash, D., 21 de abril).
 - La Corte Suprema autorizó la deportación de residentes legales que hubiesen cometido delitos hasta 7 años antes. Esta medida ha dado paso al incremento de deportaciones y de criminalización de migrantes (*El Economista*, 23 de abril de 2020).
 - El Gobierno federal puso en marcha el programa COVID–19 Emergency Bill Relief, por USD 2 billones de dólares (2.000.000.000.000). Con este programa de ayuda trabajadores estadounidenses recibirán un cheque por USD 1.200. El programa no incluye ayuda a migrantes irregularizados o a familias mixtas donde uno de los miembros sea migrante irregularizado (Snell, K., 26 de marzo de 2020).
 - A nivel estatal y local, varios estados y condados tomaron medidas que favorecen los derechos de migrantes, sin importar su condición migratoria. Por ejemplo, en California, el gobernador emitió un programa de ayuda por USD 50 millones de dólares dirigidos a trabajadores migrantes indocumentados desempleados. En la ciudad de Fresno, California, se suspendieron evicciones y se emitieron otras medidas de asistencia para el pago de renta y servicios de luz y agua. Esta misma medida también se aplicó en Nueva York (*CNN*, 16 de abril de 2020).
 - La Asociación de Fabricantes de Motores y Equipos (MEMA, por sus siglas en inglés) envió una carta al secretario de Estado, Mike Pompeo, en la que le piden abogó para que las plantas de motores y autopartes en México reanuden operaciones el 12 de mayo. Esta fecha se anticipó cinco días al 18 de mayo, cuando varias plantas automotrices volvieron a operar en EE.UU (*El Universal*, 6 de mayo de 2020).
 - El presidente D. Trump promulgó varios decretos con ayudas económicas para paliar las consecuencias de las restricciones impuestas para mitigar los contagios de coronavirus. Entre las medidas se incluyó una para dar 400 dólares semanales (frente a los 600 dólares iniciales) para desempleados, que será costeadada en un 75% por el Gobierno, los estados cubrirán el 25% restante, y dos para extender la moratoria a los desalojos y posponer pagos de deuda. (*Perfil*, 6 de agosto de 2020).
- México, por su parte, tomó las siguientes disposiciones, que también articulan aspectos de economía, seguridad estadounidense y migración internacional. Aquí se presenta una selección de las principales medidas:
- Se estrecha la cooperación entre México y EE.UU en materia migratoria y control fronterizo durante la pandemia (*Infobae*, 12 de marzo de 2020).
 - La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) anuncia que analizaría dar internación regular de migrantes de El Salvador, Honduras y Guatemala para minimizar la aglomeración en estaciones migratorias (Nota informativa, SRE, 21 de marzo de 2020).
 - Los albergues migratorios operados por gobierno federal y por sociedad civil se encuentran al límite de su capacidad, lo cual era un riesgo de contagio (Reina, E., 21 de marzo de 2020).
 - La Secretaría de Gobernación (Segob) suspendió temporalmente plazos, términos y actividades para resolución de solicitud de refugio, hasta el 1 de mayo (*La Razón*, 24 de marzo de 2020).

- Ante la muerte de una persona durante la protesta en Tabasco, el INM declaró que actuó pacíficamente y responsabilizó del hecho a las personas que protestaron. Testimonios de personas indican que agentes del INM y de la Guardia Nacional les impidieron la salida del edificio en Ixamal (Torliere, M., 1 de abril de 2020)
- Hay detenciones arbitrarias hechas por policías municipales, estatales y/o federales y no por la autoridad migratoria (*Human Rights Watch*, 14 de abril de 2020)
- Las solicitudes de asilo se desplomaron en México un 90% durante abril (González, I., 18 de abril del 2020)
- La Confederación de Cámaras Industriales (Concamín) pidió al gobierno federal homologue con EE.UU y Canadá los sectores esenciales que tienen estipulados en México ante la parálisis de áreas productivas por el coronavirus (*Milenio*, 22 de abril de 2020)
- A finales de abril se liberó a la casi totalidad de migrantes detenidos en las estaciones migratorias, la mayoría de Centroamérica, a fin de evitar los contagios por hacinamiento (García, C., 26 de abril de 2020)
- En México, el freno industrial en 11 estados afecta al Pentágono; 300 corporativos aeroespaciales estadounidenses tienen presencia en 11 estados de México, algunos de ellos con una relación directa con el Pentágono como Boeing, Gulfstream, Northrop Grumman y la subsidiaria americana de la británica BAE Systems; Esterline de México, que produce, entre otras cosas, explosivos de alto poder para misiles, Cobham SA de CV, que provee de aislamiento térmico al avión más moderno del mundo –el F-35– y Hartwell–Mexicali, productora de las bisagras que sellan las cabinas de bomba. En Baja California también tienen presencia otras compañías, como Souriau y en Chihuahua se encuentra Textron y Kaman (Michel, V. H., 13 de mayo de 2020)
- Reabren proveedores del Pentágono y un bloque de armadoras. Reanudaron labores fábricas en Yucatán y Baja California que proveen a la industria militar estadounidense. En Yucatán, Precision Castparts Airfoils, proveedora del Pentágono, también reanuda labores (Reza, A. y Barquet, D., 19 de mayo de 2020)
- La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados continúa recibiendo solicitudes de refugio y dio directrices a solicitantes y refugiados sobre medidas sanitarias, permanecer en resguardo domiciliario y acudir a centros de salud (Ortiz, A., 27 de mayo de 2020)
- México ordena el cierre de su frontera sur y redobla la vigilancia fronteriza (Rea, D., 3 de junio de 2020)
- 27,000 miembros de las fuerzas armadas son desplazados a las fronteras norte y sur. A la vez, en EE.UU más de 5,000 miembros de la Guardia Nacional y 540 tropas adicionales son enviados para ayudar a la Border Patrol en la frontera entre EE.UU y México (Rea, D., 3 de junio de 2020)
- Ante las medidas de emergencia adoptadas por EE.UU, con las que cerró la frontera y frenó procesos migratorios en curso incluido, derecho al asilo, y bajo el programa “Remain in Mexico”, el Gobierno mexicano acordó: a) aceptar a mexicanos/as devueltos, y a miles de centroamericanos que quedarían varados en la frontera norte hasta que reactiven procesos migratorios; b) atender a miles de centroamericanos que están en tiempo de espera y en el limbo jurídico y proveer facilidades a infraestructuras ya existentes como albergues ubicados en la franja fronteriza o el campo de refugiados ubicado en Matamoros, Tamaulipas; c) recibir a mexicanos–as deportados a quienes el INM les brinde apoyo para que retornen a sus comunidades de origen vía terrestre, y a quienes se realicen pruebas de contagio e identificación de casos de COVID–19 a la llegada; d) recibir a niños, niñas y adolescentes (NNA) mayoritariamente centroamericanos deportados

desde EE.UU o que quedaron varados en tiempo de espera e incertidumbre jurídica por cierre fronterizo; e) proveer de atención prioritaria a miles de NNA deportados, ubicándolos en estaciones migratorias.

- El INM suspende temporalmente la extensión de permisos de estancia vía Forma Migratoria Múltiple para continuar en el país: la medida produce irregularidad migratoria y exacerba la deportación (Rea, D., 4 de junio de 2020).
- El ACNUR México suspendió temporalmente el programa de reubicación de refugiados (ACNUR, 4 de junio de 2020).
- Las 32 estaciones migratorias y 26 estancias provisionales presentan hacinamiento (*El Universal*, 14 de junio de 2019).
- El 1 de julio entró en vigor el Tratado entre México, EE.UU y Canadá, T-MEC. (*Expansión*, 1 de julio).
- La SRE otorgará apoyo en el traslado de fallecidos, embalsamamiento o cremación de mexicanos en el exterior (Estrada, V., 14 de julio de 2020).
- El mayor consumo en EE.UU reanima a las exportaciones mexicanas. Los estadounidenses han elevado su consumo gracias a los estímulos emitidos en ese país (*Expansión*, 11 de agosto de 2020).
- La situación económica y la reapertura comercial en EE.UU apoyan la recuperación de México (Castañares, G., 19 de agosto de 2020).
- Las remesas a México, una de las principales fuentes de divisas del país, crecieron en julio por tercer mes consecutivo (*Forbes*, 1 de septiembre de 2020).
- Durante enero-julio, México fue el principal socio comercial de EE.UU en el mundo, en que el valor de las exportaciones mexicanas al mercado estadounidense ascendió a 173 mil 144 millones de dólares, mientras que las

importaciones sumaron 117 mil 483 millones de dólares. (*El Universal*, 3 de septiembre de 2020 y *The U.S. Department of State's Investment Climate Statements*, 2020).

- Parte de los recursos de un fondo de cooperación y desarrollo para Centroamérica, fueron utilizados por el Gobierno mexicano para deportar a inmigrantes indocumentados procedentes de América Central y que fueron expulsados de EE.UU. La acción es el más claro ejemplo de cómo el gobierno mexicano adecuó sus prioridades migratorias a la estrategia anti migratoria de Donald Trump (*The Associated Press*, septiembre 8 de 2020).

Las medidas de contención migratoria de los gobiernos de EE.UU y México, con y sin el COVID-19, ponen en duda la vigencia de tres derechos: 1) El de solicitar asilo en caso de persecución; 2) El de no ser devueltos a donde corran peligro de persecución; 3) El de ser protegidas en contra de la tortura. A la vez se pone en entredicho 1) las garantías básicas del derecho al debido proceso y 2) las garantías y protecciones legales para niños migrantes no acompañados (Ortega, Elisa (2020a y 2020b)). Desde la *realpolitik*, con la que ambos gobiernos actúan, esas preocupaciones parecieran no ser de su incumbencia o no ser el momento de atenderlas. La relación entre esos dos poderes siguió su buen curso.

Las articulaciones estructurales y el cambio de su valor relativo; reflexiones y propuesta

Al inicio de este texto se hizo mención que los procesos que ocurren y transitan por México deben ser vistos desde una articulación política de economía, seguridad y migración. En mayo y junio de 2019 fue ampliamente difundida la premisa de que el Gobierno del presidente López Obrador se vio obligado a tomar las medidas de contención migratoria a fin de evitar los aranceles que enunció el presidente D. Trump. De ahí se concluyó que fue una acción obligada que detuvo las represalias estadounidenses. Empero, éstas se pueden presentar en cualquier otro momento. Ante esa eventualidad, importaría reconsiderar qué se quiere como política

migratoria hacia ese flujo en particular y establecer nuevos términos de relación para la articulación de ésta con el comercio de México y la Seguridad de EE.UU. Es decir, partir de una situación actual de asimetría en la relación migratoria para establecer nuevos términos de relación. Dar pasos firmes e inmediatos hacia la *simetría* en la relación migratoria es el punto de partida para construir una vecindad respetada y respetable por ambos vecinos: México y EE.UU / EE.UU y México.

¿Cómo negociar con una potencia que es tu vecina y con la cual quieres integrar tu economía? Teniendo varios temas en la agenda binacional, ¿cómo procedes?, ¿los gestionas de manera independiente o los integras en un paquete? Ésta es una pregunta recurrente en México, al menos en el siglo XX desde los años setenta cuando la crisis del petróleo, de los años noventa cuando se negociaba el TLCAN y en 2018 cuando se veía el T-MEC. En los hechos, México ha procurado subordinar, sea en paquete o por separado, los distintos temas a la prioridad máxima: la vinculación económica y eso, a mi parecer, lo ha puesto en una situación de desventaja en todo momento. Veámoslo desde la óptica de la migración.

Los temas migratorios no han sido de interés propio para México, sino principalmente para EE.UU y, en otro nivel, desde hace unos pocos años para algunos países centroamericanos en particular. El resto del mundo no importa igual para México, no obstante que unas cincuenta nacionalidades distintas transiten de manera indocumentada por el país y otras tantas lleguen a engrosar los flujos documentados (salvo los que EE.UU considera terroristas, lo que es materia de otro texto). Desde este punto de vista, el tema migratorio, en tanto que no ha sido ni es considerado importante por y para México, podría ser una oportunidad, una carta de negociación a favor, y no una carta en contra o de menor valor, como ha llegado a ser ahora. Es decir, la poca importancia que México le dio al tema migratorio llevó a asignarle un subvalor en la negociación internacional y por lo tanto la contraparte logró más de lo que quería a un costo bajo o ridículo. Esto es lo primero que se tiene que cambiar: la percepción sobre el valor que tiene

la migración para México, tanto en sus relaciones externas como en su proceso poblacional interno; se entiende que en uno y otro ámbito la migración internacional tiene valor diferente para efectos de la negociación internacional.

Ser una potencia mundial tiene costos, no solo beneficios. EE.UU está en su derecho de usar sus cartas como mejor le parezca para la defensa y acrecentamiento de sus intereses. Pero los intereses de EE.UU no son los de México, ni México es parte de EE.UU. En toda relación bilateral hay costos y beneficios y si EE.UU quiere fortalecer su seguridad tiene que pagar por ello. México ha cometido errores estratégicos al subvalorar su carta migratoria y su acción práctica a la seguridad estadounidense con la ilusión de beneficiar su relación comercial. Sin duda se ha incrementado el intercambio comercial, pero ha tenido tres efectos contrarios que no niega la “exitosa” sociedad del momento.

El primero es que la economía mexicana es altamente dependiente de los vaivenes de la economía de EE.UU. México no está lejos de ser un país maquilador de la economía estadounidense. Se estima que la población que labora en la industria maquiladora en los seis estados fronterizos de México asciende a más de 1.6 millones de personas, distribuidas entre más de 3.000 establecimientos. A ello hay que agregar las otras industrias en otros cinco estados más. Es decir, once estados, un tercio del total del país, tienen sus actividades económicas más productivas vinculadas a la economía estadounidense. Del total de entidades federales, esas once destacan por ser las que más contribuyen al PIB nacional. Las actividades más dinámicas de la economía nacional dependen de manera exclusiva del estadounidense, algo construido a lo largo de decenios.

En segundo lugar, los vínculos comerciales mexicanos con EE.UU son susceptibles de ser usados en su contra (como de manera grotesca lo ha hecho el presidente Trump, pero otros antes que él también lo han hecho, quizá con guante blanco). Y, en tercer lugar, la mejora de la economía estadounidense no “jala” necesariamente a la mejoría de la economía mexicana (algo no iniciado en diciembre del 2018, aunque en 2020, luego de los efectos económicos

de la pandemia, en el corto plazo pareciera que sí la “jala”). Mal negocio para México, en lo económico y migratorio. Ha jugado mal sus cartas, solas y combinadas, con EE.UU. No tiene forzosamente que seguir con ese juego ni puede levantarse de la mesa; la vecindad territorial con la potencia es una situación de hecho. Tiene que jugar distinto sus cartas, solas y combinadas, con su vecino. Esto es lo segundo que tiene que cambiar, pero sigo con lo migratorio como eje rector.

¿Cuáles son algunos supuestos equívocos de México que tiene que dejar atrás? Primero, que haciendo concesiones de cualquier índole, que incluye la migración internacional, mejora de manera inequívoca su relación comercial con EE.UU. Diferir en concepción, en qué y cómo hacer no es sinónimo de conflicto, como negociar no es hacer concesiones, sino convenir intercambios. Las cartas tienen al menos doble valor: el que le da quien las tiene en la mano y el que le da la contraparte. Usar en propio beneficio el sobrevalor que la contraparte le da a tus cartas, a las que tú les puedes asignar un subvalor, te da una ventaja inigualable. Pero sobre todo no permitir que la contraparte vea el subvalor que tú le das a algunas de tus propias cartas. En términos generales, tomar el valor relativo de las cartas propias y evita mostrar los valores diferenciados de las tuyas. En la negociación no se hacen concesiones gratuitas. Concesiones, no; revalorización de las cartas, sí. Se puede contra argumentar que México ya aceptó unas reglas del juego y las tiene que respetar. La respuesta es sencilla y contundente: EE.UU ha cambiado y cambia las reglas según le convenga; con el presidente Trump esa inconstancia en respetar acuerdos es la constancia. Por tanto, vale establecer un nuevo acuerdo. No es fácil: quien innova y cuenta con relativamente menos fuerza tiene que ser más ingenioso y perseverante. Jugar mejor sus cartas.

Segundo, otro supuesto que habría que dejar atrás es no pedir en el Norte, lo que no se haga en el Sur, porque se pierde fuerza moral, se dice en México. Para empezar, esa propuesta de congruencia está en el discurso mexicano y no en el de EE.UU, quien nunca ha planteado tal cosa para tratar mejor al migrante mexicano. Por otro lado, la incongruencia

en políticas determinadas no es obstáculo para avanzar y lograr acuerdos entre países. México no debe más plantearse problemas de moral que nadie le exige resuelva antes de hacer algo: es más un argumento que justifica el inmovilismo que la acción positiva.

Tercero, la responsabilidad compartida entre países involucrados es la mejor opción. La acción multilateral no sustituye, sino complementa, las políticas locales y bilaterales. Aunque, también la política gubernamental es una construcción sustentada en ideas, recursos materiales y capacidad de gestión de acuerdos con distintos actores en distinto tiempo y modalidad.

La realidad inmediata muestra que las acciones unilaterales de expulsión siguen en marcha y los países de origen y tránsito pagan costos más altos sin que el acuerdo multilateral se logre, menos con el Gobierno de D. Trump que, como se ha visto en lo previamente desarrollado, ha exacerbado la política migratoria nativista y altamente selectiva. EE.UU, por el contrario, ha aprendido que puede lograr lo que quiere a bajo costo o sin costo alguno. Pero, como se verá en un momento más, en estos meses de pandemia las naciones en el mundo, no sólo las otras grandes potencias, están modificando sus políticas migratorias y EE.UU está teniendo que adecuarse.

Cuarto, se dice que México es un país de exitosa tradición de asilo y refugio. Es innegable que, en distintos momentos, han llegado al país distintas comunidades extranjeras, pero en términos claros, solo son dos los momentos estelares (el refugio español y el asilo a los perseguidos políticos del Cono Sur de finales de los años setenta y principios de los ochenta del siglo XX), que tienen en común ser clase media, culta, no muy numerosa y acotada en el tiempo. Lejos de reconocimiento lo ocurrido con los chinos explotados y muchos asesinados en los años treinta, los mineros bolivianos y los centroamericanos de los últimos cincuenta años. Todos ellos han tenido en común ser gente pobre, del campo, analfabeta casi toda (los miles de guatemaltecos, pobres y analfabetas, que llegaron de súbito y sorpresivamente fue un hecho innegable e inocultable: fue obligada su atención) y en el caso

de los procedentes del norte centroamericano, en un flujo constante. En 2017 y 2018, y a pesar de que el mayor número de solicitudes de refugio provino de hondureños (clase baja y con escasa calificación), hubo más aceptación de venezolanos (clase media, con estudios, calificación, y algunos con recursos financieros). Estos hechos muestran dónde están las preferencias de México y dónde no. Aunque se puede entender el uso ideológico, no hay que confundir el discurso humanitario (deseable y aspiracional) con la realidad de preferencias e intolerancias y exclusiones. México es mayoritariamente endogámico: en toda su historia de país independiente, la población extranjera no representa siquiera el 1% de la población total.¹⁰

Hay hechos concretos en que los temas de migración y seguridad se han mezclado. Dado que se seguirán mezclando, lo quiera México o no, se puede modificar esa mezcla para evitar los sobrecostos para México. El principal y el más importante es que EE.UU no tiene reciprocidad migratoria con México. Esa ausencia es una de las primeras cosas que México tendría que corregir. Esa ausencia de reciprocidad se expresa en un conjunto de acciones de diverso tipo que ocurren todos los días. Por citar un ejemplo en lo migratorio: México, en tiempo real, proporciona a EE.UU toda la información que capta (incluyendo la biométrica) de todos los solicitantes de visa de México, de todas las personas extranjeras documentadas que de México parten rumbo a EE.UU, o que harán escala en ese país, y de todos los indocumentados detenidos que transitan por México con rumbo a EE.UU.¹¹ Teóricamente, México tiene el derecho a contar con la misma información de su contraparte, pero, ¿para qué la necesita México si no tiene problemas de seguridad extrafronteriza como sí la tiene EE.UU? Ese hecho es una muestra fehaciente del sobrevalor de la carta Seguridad para EE.UU y del subvalor de la carta migración que tiene México. A cambio de unos *peanuts*, México le ha cuidado a EE.UU su frontera

sur durante decenios y, de manera creciente, más desde 2001 y desde 2019. ¿Se seguirá por esa ruta de mayor subordinación o se buscará renegociar la colaboración entre países vecinos?

Otro ejemplo contundente. EE.UU, en general, cobra el trámite de visa a todos los nacionales de los países que así lo establece su clasificación del mundo. En ese sentido, la población mexicana paga el trámite como muchas otras más. Empero, a diferencia de todas ellas, México tiene que hacer adecuaciones institucionales, administrativas y de actuación de sus autoridades de migración y de seguridad acordes con el interés superior de la seguridad estadounidense. Esa diferencia es lo que marca un valor diferente a las cartas migración y seguridad en la relación México–EE.UU / EE.UU –México. El temor mexicano de cobrar a los estadounidenses por la visa es que se afecte el turismo del que tanto se recibe y más se espera. Es otra vez “mezclar peras con manzanas” en perjuicio de los intereses de México. Si los estadounidenses que deseen ingresar a México pagan por la visa correspondiente, ni hay pérdida segura de ingresos por una posible baja *circunstancial* en el turismo, y podrá haber una mejora en el respeto, si hay reciprocidad migratoria en este otro rubro. El respeto se logra con el buen manejo de las cartas, con la astucia para avanzar y no con proceder timoratos, máxime si enfrente se tiene un contrincante con más fortalezas desarrolladas. El David tiene que aquilatar las debilidades del Goliat y aprovecharlas, es lo que le permitirá avanzar sus propias posiciones.

Brasil ha logrado reciprocidad y el turismo estadounidense sigue al alza, y eso que está a miles de kilómetros de la frontera sur estadounidense. Con buenas campañas, el turismo estadounidense visitará a México: éste tiene que hacer valer la cercanía y el tipo de cambio: una visa no es un impedimento. Este es otro cambio por hacer y lo puede hacer como ya

10 Según la encuesta intercensal de 2015, el total de extranjeros en México en ese año fue de 1.007.063 (0,83% de la población total). De esa cifra, el porcentaje mayor de extranjeros en México corresponde a estadounidenses, con 739.168 personas (0,61%). En segundo lugar están los guatemaltecos con 42.874 personas (0,04%), en términos absolutos y relativos muy distantes de la población estadounidense. Hondureños (14.544) y salvadoreños (10.594) ocuparían el noveno y décimo sitios con un 0,01%, respectivamente, muy lejos de quienes se ubican en los dos primeros sitios de poblaciones extranjeras en México. El peso relativo de esas poblaciones centroamericanas en el total de extranjeros es poco significativo y lo es menos en el universo poblacional del país (INEGI, 2015).

11 Esos registros tan amplios y tan al día se deben a que México cuenta con el Sistema Integrado de Operación Migratoria (SIOM), que en buena parte se creó y funciona gracias al patrocinio parcial de Estados Unidos, quien también dio la capacitación al personal del INM, desde inicios del siglo XXI. Luego México lo compartió con Guatemala. México y Guatemala son los únicos países que tienen sistemas similares y comparables en toda América Latina (OIM, 2012), y ambos comparten su información migratoria con Estados Unidos.

lo hacen otros países en el mundo. En efecto, a raíz de la pandemia del COVID-19, los estadounidenses han tenido que tramitar visas en muchos países en los que antes no lo requerían (Velásquez, M., 2020). Para tener idea de cómo en el mundo han cambiado las directrices migratorias, importa tener presente el siguiente dato proporcionado por la citada Velásquez: el 12 de septiembre de 2020 un viajero con pasaporte estadounidense podía viajar sin visa a 87 países, mientras un año atrás ese mismo pasajero con el mismo pasaporte lo podía hacer a 171 países. Esta es una magnífica oportunidad que México podría aprovechar.

Cobrar por el otorgamiento de visa a los estadounidenses se justifica cabalmente. Hay sólidas razones prácticas e inmediatas que justificarían ese cobro, aparte de las de fondos relacionados con la reciprocidad correspondida. Ante las erogaciones extraordinarias que México tiene que hacer por la presencia de miles y miles de extranjeros en distinta espera jurídica estadounidense, en suelo mexicano, con distintas implicaciones en la vida social nacional, es menester contar con nuevas fuentes de financiamiento público. Los fondos generados por el cobro de visa a estadounidenses se podrían usar para diferentes fines:

- fortalecimiento institucional y actuación de la autoridad migratoria mexicana;
- sufragar gastos de atención a la población extranjera en México;
- apoyo a los programas de empleo y mejora en el sureste mexicano, en particular, que incluyen a poblaciones extranjeras en cierta “anomia” sociojurídica;
- programas de promoción internacional al turismo en México;
- apoyo a los programas de empleo y mejora en los lugares de origen de la migración en Centroamérica; y
- gastos de infraestructura, personal y equipo del aparato gubernamental encargado de la gestión

de visas vendidas. Es posible que los recursos sean insuficientes para las primeras cinco vertientes dado que esto sólo aplica en caso de ponerse en práctica esta actividad, pero todas estas actividades de cualquier forma se tienen que realizar, acorde con los planteamientos del gobierno actual.

En ese momento dos eran las posibles reacciones en contra de esa medida: 1) interna, de quienes les preocupa la reducción del turismo y la Cancillería, en particular porque su titular no es partícipe de tratar temas que incomoden al gobierno de EE.UU y porque, de hacerse la actividad, ésta significaría mayor trabajo para los consulados mexicanos en EE.UU; y 2) externa, la del presidente Trump, pues se predecía en su momento que los demócratas y sus críticos le responsabilizarían de esa medida mexicana que afectaría a los electores estadounidenses. No es descartable que, en ese escenario, el presidente Trump acelerara la expulsión masiva e indiscriminada de migrantes mexicanos en EE.UU. Por lo expresado y reiterado por el presidente López Obrador, su gobierno no correría el riesgo de tomar una iniciativa que causara discrepancia al gobierno estadounidense, aunque cabe señalar que algunos de sus antecesores sí han discrepado en temas internacionales de las posiciones estadounidenses. Tales fueron los casos de los entonces presidentes José López Portillo y la declaración franco mexicana sobre El Salvador: Miguel de la Madrid con el Grupo Contadora; Carlos Salinas de Gortari, quien condenó la invasión de Panamá; y Ernesto Zedillo que, pese a la amenaza de moratoria, logró el apoyo de W. Clinton.

Que México cobre a los estadounidenses por la visa de ingreso al país, por muy deseable y factible que sea, no es políticamente viable por el momento (si lo fue antes, y sí lo fue, México perdió la oportunidad de haberla aplicado: de ahí su mayor debilidad estratégica, acrecentada por el temor y falsas expectativas: EE.UU nunca ha deseado la integración económica mexicana, sino que ésta sea proveedora de bienes y servicios a buen precio y condiciones de pago). La pregunta que queda entonces es: ¿de dónde saldrán los ingentes recursos financieros para

atender todas las afectaciones sociales, económicas y de gobernabilidad que se presentan y más se presentarán en el futuro inmediato con los miles y miles de extranjeros “varados” en México de manera forzosa mientras EE.UU decide si les otorga o no el asilo solicitado? La otra pregunta, más complicada: ¿seguirá México con una política migratoria subordinada a EE.UU y con altos y lamentables costos que, tarde que temprano también mermen la prioridad económica establecida por la parte mexicana?

La agenda migratoria estadounidense incluye forzosa y en primera instancia el tema de la seguridad, que no es el caso de México, y ve en la migración internacional un doble peligro, que tampoco es el caso de México: la infiltración terrorista (que es compartida por republicanos y demócratas) y el fin del mestizaje nativista, *wasp* (preocupación más republicana que demócrata). Sin seguridad no hay comercio seguro, por eso el comercio, aparte de los beneficios que en sí significa, también es un medio para obtener la seguridad que se desea. Así lo mostró durante su periodo el presidente Trump de manera exitosa con su amenaza de imponer aranceles a México si no detenía la migración indocumentada a EE.UU.

Para México la vinculación económica y comercial con EE.UU es la prioridad más alta. A ella subordina temas de migración internacional y seguridad, como

se ha visto en el desarrollo previo de este análisis. Lo sabe el presidente Trump y lo usó para sus metas de seguridad nativista con una doble victoria; interna (los demócratas, recién en la parte final del proceso electoral, algo han dicho del tema migratorio, sin acabar de hacer una formulación propia y diferente) y externa (Canadá calla; México se convierte en su principal dique allende su frontera sur; Guatemala es el otro dique más al sur; el norte de Centroamérica ahonda sus diferencias entre sí y se presta a distintas iniciativas de colaboración de y con EE.UU, y lo que le ofrece a México lo acepta, pero no lo acerca a las posiciones mexicanas. El resto del mundo observa, lejano y quizá expectante).

Los migrantes internacionales pagan los costos, más con la pandemia: no forman parte de las prioridades del gobierno de destino, no lo son de las del de tránsito, tampoco para los gobiernos de sus países de origen. Se tienen a sí mismos, a sus familias, a sus redes de apoyo y algunos sectores sociales en los lugares de origen, tránsito y destino migratorio; no está mal, pero su circunstancia podría ser mejor. Podría si dejan de ser considerados como moneda de cambio. Podría si, al menos para el caso de México, se replantean los términos y condiciones de vecindad con la potencia del norte. Podría si, a final de cuentas, son considerados y tratados como parte activa de la sociedad y no sólo un componente de ese miedo líquido de la sociedad occidental actual (Bauman, 2007).

Referencias bibliográficas

- Amnistía Internacional (2018). *Ignoradas y sin protección: la mortal devolución de personas centroamericanas solicitantes de asilo desde México*. Amnistía Internacional. Reino Unido.
- Anguiano, M. E. y Trejo Peña, A. (2007). “Políticas de seguridad fronteriza y nuevas rutas de movilidad de migrantes mexicanos y guatemaltecos”. *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, Vol. V, Núm. 2, julio–diciembre, pp. 47–65, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas México.
- Bauman, Z. (2007). *Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores*. Barcelona, ed. Paidós.
- Bolton, J. (2020). *The Room Where It Happened. A White House Memoir*. New York, Simon & Schuster ebook.
- Camus Bergareche, M., Vega Villaseñor, H. y Martínez Hernández Mejía, I. (2020). Tensiones en la gestión de las caravanas migrantes por Guadalajara. *EntreDiversidades: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 7(1), 62–91. <https://doi.org/10.31644/ED.V7.N1.2020.A03>
- Canales, A. I. y Rojas M. L. (2018). Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica. Santiago de Chile. *Serie Población y desarrollo* N° 124 [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43697/1/S1800554_es.pdf
- Canales, A., Fuentes Knight, J. A. y De León Escribano, C. R. (2019). “Desarrollo y migración. Desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Castañeda, J. (2019). “¿México será su propio muro?” en *nexos*, México, Núm. 500, año 42, vol. xli, pp. 33–39.
- Chávez, K. R. (2019). “Understanding migrant caravans from the place of place privilege.” *Departures in Critical Qualitative Research*, 8 (1), 9–16. <https://doi.org/10.1525/dcqr.2019.8.1.9>
- Cornelius, W. (2020). *La política de inmigración de la administración Trump: Realidades, contradicciones y perspectivas*. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas, DPM 10.
- Hernández, H. A. “La frontera México–Estados Unidos: asimetrías y transgresiones” en *Nueva Sociedad*, Núm 289, Sept–Oct, 2020, NUSO.ORG, ISSN: 0251–3552
- Human Rights Watch (2019). “*We Can’t Help You Here*”: *US Returns of Asylum Seekers to Mexico*. Nueva York.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015). *Encuesta Intercensal*. México, INEGI.
- Instituto Nacional de Migración (1996). *Compilación histórica de la legislación migratoria en México 1909–1996*, Talleres Gráficos de México, México, 229 págs.
- Isacson, A. (6 de abril de 2020). “The Trump Administration’s COVID–19 Response at the Border Puts Us All at Risk,” *Washington Office on Latin America*. <https://www.wola.org/analysis/trump-covid19-response-at-border/>
- López Recinos, V. (2013). “Desarrollo, migración y seguridad: el caso de la migración hondureña hacia Estados Unidos”. *Migración y desarrollo*, N° 12.
- Martínez, Ó. (2012). *Los migrantes que no importan*. Sur+ ediciones. Oaxaca, México.
- (2016). *Una historia de violencia. Vivir y morir en Centroamérica*. Penguin Random House, México: pp. 242.
- Meyer, M. y Isacson, A. (2019). The “Wall” Before the Wall: Mexico’s Crackdown on Migration at its Southern Border. Washington, DC: *Washington Office on Latin America*.
- Ortega, E. (2020a). *¿México como tercer país (in) seguro? El asilo como derecho humano en disputa*, México. *Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional*, Núm. 13. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

- (2020b). “Vidas desechables: deportación de migrantes irregulares, solicitantes de asilo y niños no acompañados de Estados Unidos por covid-19”, *nexos*, Observatorio migrante, Blog de movilidad poblacional, México.
- París Pombo, M. D. (Coord.). (2018). *Informe sobre los migrantes haitianos y centroamericanos en Tijuana, Baja California, 2016–2017*. Políticas gubernamentales y acciones de la sociedad civil. El Colegio de la Frontera Norte, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Pew Research Center (2017). “Rise in U.S. Immigrants from El Salvador, Guatemala and Honduras Outpaces Growth from Elsewhere. Lawful and unauthorized immigrants increase since recession”.
- Roldán, Ú. (2017). “La frontera estratégica y extendida, México–Centroamérica. Sus impactos: ‘seguridad nacional versus derechos humanos de la población migrante’”, *Los movimientos migratorios en las fronteras iberoamericanas*, Alberto Ares y Joaquín Eriguren (eds.), Madrid, Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo, Pontificia Universidad de Comillas.
- Ruiz, C. E. y Martínez, G. (2015). “Comercio informal transfronterizo México–Guatemala desde una perspectiva de frontera permisiva”, *Estudios fronterizos, revista de ciencias sociales y humanidades*, nueva época, vol. 16, N° 31, enero–junio
- Ruiz, V. y Varela, A. (2020). “Caravanas de migrantes y refugiados en tránsito por México: el éxodo de jóvenes hondureños que buscan, migrando, preservar la vida” en *EntreDiversidades*, vol. 7, núm. 1 (14), Páginas 92–129.
- Sieff, K. y Miroff, N. (21 de abril de 2020). “U.S. is deporting infected migrants back to vulnerable countries,” *Washington Post*. https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/us-is-deporting-infected-migrants-back-to-vulnerable-countries/2020/04/21/5ec3dcfe-8351-11ea-81a3-9690c9881111_story.html
- The Un Refugee Agency (UNHCR). Estadísticas de Población. *Series de tiempo*. Disponible en: http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern
- Torre, E. & Mariscal, D. M. (2020). Batallando con fronteras: estrategias migratorias en tránsito de participantes en caravanas de migrantes. [Crossing borders: migratory strategies in transit of participants in migrants caravans]. *Estudios Fronterizos*, 21, e047. <https://doi.org/10.21670/ref.2005047>
- Wolf, S. (2020). *La migración forzada desde el Triángulo Norte de Centroamérica. Impulsores y experiencias*. México, Centro de Investigación y Docencia Económica.

Fuentes hemerográficas y en Internet (Presentación cronológica)

- Infobae (12 de marzo de 2020). *EEUU no ve conveniente abrir “completamente” frontera con México por coronavirus*. <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/03/12/eeuu-no-ve-conveniente-abrir-completamente-frontera-con-mexico-por-coronavirus/>
- O’Hare, Maureen. (16 de marzo de 2020). *Coronavirus: ¿qué países tienen prohibiciones de viaje?* *CNNE*. <https://cnnspanol.cnn.com/2020/03/16/coronavirus-que-paises-tienen-prohibiciones-de-viaje-llega-da-vuelos-extranjeros-lista/>
- Infobae (18 de marzo de 2020). *Estados Unidos suspendió el servicio de otorgamiento de visas en todo el mundo por el coronavirus*. <https://www.infobae.com/america/eeuu/2020/03/19/estados-unidos-suspendio-el-servicio-de-otorgamiento-de-visas-en-todo-el-mundo-por-el-coronavirus/>
- Jervis, Rick. (17 de marzo de 2020). *Migrants waiting at US–Mexico border at risk of coronavirus, health experts warn*. *USA Today*. <https://www.usatoday.com/story/news/nation/2020/03/17/us-border-could-hit-hard-coronavirus-migrants-wait-mexico/5062446002/>

- Álvarez, Priscilla. (19 de marzo de 2020). 12 cambios en el sistema de inmigración de EE.UU. durante la pandemia de coronavirus *CNN*. <https://cnnespanol.cnn.com/2020/03/19/12-cambios-en-el-sistema-de-inmigracion-de-ee-uu-durante-la-pandemia-de-coronavirus/>
- El Financiero (20 de marzo de 2020). *EU iniciará deportación inmediata de migrantes por COVID-19*. <https://www.elfinanciero.com.mx/mundo/eu-iniciara-deportacion-inmediata-de-migrantes-por-covid-19/>
- Michel, Pedro. (20 de marzo de 2020). Quién sí y quién no podrá cruzar la frontera con EEUU. *Telemundo*. <https://www.telemundo20.com/noticias/mexico/quien-si-y-quien-no-podra-cruzar-la-frontera/2001859/>
- Reina, Elena. (21 de marzo de 2020). Los migrantes varados en México, desarmados frente al coronavirus. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2020-03-20/los-migrantes-varados-en-mexico-desarmados-frente-al-coronavirus.html>
- Martínez, Fabiola. (24 de marzo de 2020). Anuncia Segob suspensión en diversos trámites por Covid-19. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/03/24/anuncia-segob-suspension-en-diversos-tramites-por-covid-19-1964.html>
- Snell, Kelsey. (26 de marzo de 2020). What's Inside The Senate's \$2 Trillion Coronavirus Aid Package. *npr*. <https://www.npr.org/2020/03/26/821457551/whats-inside-the-senate-s-2-trillion-coronavirus-aid-package>
- Chishti, Muzaffar y Pierce, Sarah. (26 de marzo de 2020). Crisis within a Crisis: Immigration in the United States in a Time of COVID-19. *MPI*. <https://www.migrationpolicy.org/article/crisis-within-crisis-immigration-time-covid-19>
- Tourliere, Mathieu. (2 de abril de 2020). Testimonios desmienten la versión del INM sobre el motín de Tenosique. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/4/2/testimonios-desmienten-la-version-del-inm-sobre-el-motin-de-tenosique-240778.html>
- Human Rights Watch (14 de abril de 2020). *México debe liberar a los migrantes detenidos en el contexto de la pandemia*. <https://www.hrw.org/es/news/2020/04/14/mexico-debe-liberar-los-migrantes-detenido-en-el-contexto-de-la-pandemia>
- González, Isabella. (28 de abril del 2020). Disminuyen 90% solicitudes de refugio en abril. *Reforma*. <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?urlredirect=https://www.reforma.com/disminuyen-90-solicitudes-de-refugio-en-abril/ar1930077?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a-->
- De la Rosa, Eduardo. (22 de abril de 2020). Urge que México iguale a sectores esenciales con EU y Canadá: Concamin. *Milenio*. <https://www.milenio.com/negocios/coronavirus-concamin-pide-mexico-iguale-sectores-eu-canada>
- El Economista (23 de abril de 2020). *Corte Suprema de EU facilita deportar a inmigrantes que hayan cometido crímenes*. <https://www.eleconomista.com.mx/internacionales/Corte-Suprema-de-Estados-Unidos-facilita-deportar-a-inmigrantes-que-hayan-cometido-crmenes-20200423-0110.html>
- García, Carina. (26 de abril de 2020). Cierran estación migratoria Tenosique tras muerte de migrante. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/cierran-temporalmente-estacion-migratoria-tenosique-tras-muerte-de-migrante>
- El Universal (6 de mayo de 2020). *Industria automotriz en EU pide abrir plantas en México el 12 de mayo*. <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/industria-automotriz-en-eu-pide-abrir-plantas-en-mexico-el-12-de-mayo>

- Michel, Víctor Hugo. (13 de mayo de 2020). En México, freno industrial de 11 estados impacta al Pentágono. *Milenio*. <https://www.milenio.com/negocios/coronavirus-freno-industrial-mexico-afecta-pentagono>
- Reza, Abraham y Barquet, Daniel. (19 de mayo de 2020). Proveedores del Pentágono y un bloque de armadoras, reabren. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/reabren-proveedores-pentagono-bloque-sector-automotriz>
- Ortiz, Alexis. (27 de mayo de 2020). Comar dejará de resolver solicitudes de refugio por Covid-19. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/comar-suspende-solicitudes-de-refugio-por-covid-19>
- Rea, Daniela. (3 de junio de 2020). Hipernacionalismo, cierre de fronteras, deportaciones: así impacta la covid-19 a migrantes. *Pie de Página*. <https://piedepagina.mx/hipernacionalismo-cierre-de-fronteras-deportaciones-asi-impacta-la-covid-19-a-migrantes/>
- Rea, Daniela. (4 de junio de 2020). Migrantes en América sufren hipernacionalismo, cierre de fronteras y deportaciones. *Inter Press Service (IPS)*. <https://ipsnoticias.net/2020/06/migrantes-america-sufren-hipernacionalismo-cierre-fronteras-deportaciones/>
- ACNUR (4 de junio de 2020). *ACNUR suspende temporalmente el Programa de Integración Laboral*. <https://help.unhcr.org/mexico/2020/06/04/acnur-suspende-temporalmente-el-programa-de-integracion-laboral/>
- Villa y Caña, Pedro. (13 de junio de 2020). Suman 21 migrantes muertos en estaciones. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/suman-21-migrantes-muertos-en-estaciones>
- Casillas, Rodolfo. (30 de junio de 2020) Cronología migratoria. *Rodolfocasillasr.org*. <https://rodolfocasillasr.org/>
- Expansión (1 de julio de 2020). *El T-MEC entra en vigor. Esto es todo lo que debes saber*. <https://expansion.mx/economia/2020/07/01/el-t-mec-entra-en-vigor-esto-es-todo-lo-que-debes-saber>
- Expansión (11 de agosto de 2020). *El mayor consumo en Estados Unidos reanima a las exportaciones mexicanas*. <https://expansion.mx/economia/2020/08/11/consumo-estados-unidos-reanima-exportaciones-mexicanas>
- Castañares, Guillermo. (19 de agosto de 2020). Sustenta economía de EU el repunte de México. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/sustenta-economia-de-eu-el-repunte-de-mexico/>
- Forbes (1 de septiembre de 2020). *Remesas a México 'vuelven a sorprender': crecen por tercer mes consecutivo*. <https://www.forbes.com.mx/economia-remesas-a-mexico-vuelven-a-sorprender-crecen-por-tercer-mes-consecutivo/>
- Usla, Héctor. (3 de septiembre de 2020). México recupera 'la corona' como principal socio comercial de EU. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/mexico-recupera-la-corona-como-principal-socio-comercial-de-eu/>
- Verza, María. (8 de septiembre de 2020). Mexico diverted money from development to contain migration. *The Associated Press*. <https://apnews.com/article/virus-outbreak-donald-trump-caribbean-international-news-united-states-16cbd1780d-18298df9f7fd272fc1e53f>

- Lemus, Jesús. (9 de septiembre de 2020). Tapa-chula: La 'Tercera República', donde el Covid-19, la violencia y la pobreza la-ceran a los migrantes. *Los Ángeles Ti-mes*. <https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2020-09-09/tapachu-la-la-tercera-republica-donde-el-co-vid-19-la-violencia-y-la-pobreza-la-ceran-a-los-migrantes>
- The U.S. Department of State's (2020). *2020 In-vestment Climate Statements: Mexico*. [ht-tps://www.state.gov/reports/2020-invest-ment-climate-statements/mexico/](https://www.state.gov/reports/2020-invest-ment-climate-statements/mexico/)

CAPÍTULO 9

Costa Rica: retos de integración de la inmigración política nicaragüense de 2018

Ana Catalina Benavides Fonseca¹
FLACSO Costa Rica

Introducción

El abordaje de las migraciones debe contemplar las diferencias entre movilizaciones, el reconocimiento de las particularidades, los matices, y su diversidad. Los enfoques, así como la interpretación y la lectura que se realiza de este fenómeno, deben partir de la complejidad para intentar responder a las dificultades que se enfrentan al momento de pensar la integración en el país de acogida. En Costa Rica, el ejemplo más patente y actual lo enfrentan las personas nicaragüenses solicitantes de refugio, que abandonaron su país a partir de las irreconciliables diferencias político–sociales de 2018.

Las relaciones migratorias entre ambos países son históricas. Si bien es cierto en anteriores coyunturas sociopolíticas de Nicaragua, Costa Rica ha sido destino de acogida para personas que requirieron asilo y refugio, las construcciones sociales sobre cómo definir y concebir al “otro” inmigrante, ha tomado como base las movilizaciones económicas a partir de la correspondencia y necesidades de los mercados entre ambas economías, sobre todo con el cambio de modelo económico a partir de la crisis de la década del ochenta.

Las relaciones y construcciones simbólicas del inmigrante nicaragüense que se han asentado en la sociedad costarricense, descansan en la complementariedad de ambas naciones y en la experiencia migratoria dentro de los últimos cuarenta años (de 1980–2017). Por un lado, la necesidad de mano de obra poco calificada para el cubrimiento

del déficit de recurso humano en sectores como agricultura, construcción y servicios en Costa Rica; y, por otra parte, la búsqueda de soluciones alternativas a las malas condiciones económicas, sociales y políticas de Nicaragua. En otras palabras, estas décadas han estado marcadas por una relación de migración laboral transnacional (Morales, 2007).

Estas últimas relaciones sociales de sustento económico son las que han generado la construcción actual del imaginario de la persona nicaragüense en la sociedad costarricense. Sin embargo, esta construcción ha sido retada por la última ola migratoria forzada a partir de abril de 2018, ya que presenta características diferenciadas con sus predecesores, dado que las razones de su huida son de carácter político, debido al estallido de las protestas sociales de un amplio grupo de jóvenes que, posteriormente, se vieron enfrentados a la persecución política, la tortura, la desaparición y otras acciones que les hicieron salir de su país y, en un número importante, refugiarse en Costa Rica. Nótese el hecho de que el grupo mayoritariamente movilizado fueron jóvenes estudiantes universitarios (CIDH, 2019) tanto de instituciones públicas como privadas y que en muchos casos no requerían de empleo para costear sus estudios.

Con base en lo anterior, la reflexión se centra en la integración de esta última migración en dos aristas: una laboral y otra social. En la primera se podría argumentar que, al no coincidir esta migración política con el perfil histórico requerido para la contratación de mano de obra, la posibilidad de

¹ Licenciada en sociología por la Universidad de Costa Rica. Investigadora y gestora de proyectos en temas como migración, refugio, opinión pública, evaluación y otros en FLACSO Costa Rica.

ubicarse en trabajos acordes con sus expectativas no es viable por diversas razones, como dificultades en la homologación de sus títulos profesionales, continuación de sus estudios, inexperiencia y resistencia en la sociedad costarricense y empleadores con la categoría migratoria de refugio. Todo lo anterior en un contexto de alto desempleo que desde hace varios años afecta mayoritariamente a la población costarricense más joven. Las mujeres y los jóvenes son quienes típicamente exhiben tasas de desempleo más altas y presentan mayores índices de rotación laboral e informalidad en el empleo. (CEPAL, 2014). En Costa Rica, el desempleo juvenil ronda el 31%, y además el 44% se ocupa en el sector informal. (HIAS, 2020).²

En cuanto a la segunda, es sabido que el ámbito social, requiere aún de más análisis en profundidad por su complejidad intrínseca y por lo reciente de esta oleada migratoria. Sin embargo, una idea central que debe recuperarse de esta experiencia es que es un segmento poblacional que no ha sido reconocido como nicaragüense, pues la construcción social del nicaragüense en Costa Rica les perfila de manera distinta con base en las otredades³ construidas históricamente a partir del mencionado migrante económico.

El presente texto intenta mostrar estos retos de integración, considerando factores como la construcción del imaginario del “otro” (la otredad) a partir de las relaciones históricas entre ambos países, sobre todo económicas. Una de las particularidades que presenta esta última ola migratoria está relacionada con la complejidad que trajo la pandemia del COVID-19, razón por la cual se abordarán algunas ideas alrededor de este tema. A grandes rasgos, el texto intenta ubicar a las personas lectoras en un contexto histórico de relaciones entre países, relaciones que influyen en la recepción de esta última migración política producto de la coyuntura de abril de 2018. El planteamiento

debe leerse desde la complejidad multicausal de las migraciones y su relación con el desarrollo de la humanidad, no pretende ser exhaustivo, pero sí reflexivo en temas que involucran distintas aristas de índole económicas, sociales y políticas. Para esto es necesario el recorrido histórico migratorio entre ambos países y la revisión de las construcciones sociales entre lo propio y la otredad.

Contexto migratorio en Costa Rica

El contexto migratorio es fundamental para comprender las dinámicas actuales y los retos de incorporación en la sociedad de acogida. Se debe tener presente que las migraciones en la región se han masificado con fuerza, sobre todo a partir de las llamadas “caravanas migratorias” que se desplazan desde el norte de Centroamérica hacia Estados Unidos, atravesando México. El sentido de desplazamiento, en ese caso, se realiza bajo la lógica sur-norte, que ha sido de las más estudiadas y de más presencia en los medios de comunicación. Esta gran movilización humana obedece a causas que responden a “factores de índole estructural (económicos, políticos, sociales) y coyunturales (desastres naturales)” (Acuña, 2011).

En la región, las migraciones se contextualizan en diversos fenómenos sociopolíticos y económicos complejos como “a) el proceso de urbanización y modernización productiva en la región, b) la crisis producida por el conflicto armado y c) la transnacionalización económica y laboral como consecuencia de la globalización mundial”. (GESO, 2017, p. 12).

Valverde (1999) sostiene que se trata de un fenómeno del mundo actual, con especial atención en dos dimensiones: a. La transformación de los territorios nacionales en espacios nacionales de la economía mundial, en los que se crean plataformas de exportación a manera de enclaves para ensamblar productos importados recurriendo

2 Al respecto se puede revisar el “Estudio sobre el mercado laboral para personas refugiadas y solicitantes de refugio en el Valle Central (San José, Alajuela, Heredia y Cartago) Upala y los Chiles, Costa Rica”. HIAS 2020. Donde se toman algunas conclusiones del informe “Situación actual y tendencias del empleo en Costa Rica” del Observatorio Económico y Social de la Universidad Nacional, abril de 2019 con base en los resultados principales de la Encuesta Continua de Empleo del INEC.

3 Para efectos de este texto “la otredad” hace referencia a la percepción que se tiene de la persona inmigrante, a partir de las relaciones sociales, construcciones imaginarias, discursos y todo aquello que genera un concepto generalizado en la sociedad costarricense, es la definición del otro a partir del reconocimiento de sí mismo y su identidad.

al uso intensivo de la fuerza de trabajo local (y) b. La tendencia a la internacionalización del trabajo como mecanismo para abaratar su costo. La OIT ha reconocido que la entrada, empleo y residencia de trabajadores migrantes, especialmente ilegales, es una tendencia internacional cada vez más fuerte. (Valverde, 1999, p. 5–6 citado en Acuña, 2005, p. 7).

En este contexto de globalización, las migraciones forman parte de la dinámica económica, política y social de los países. Las características como inestabilidad democrática, conflictos armados, condiciones socioeconómicas desiguales, entre otras, favorecen una mayor expulsión o recepción de migrantes que, por su parte, han debido salir de sus tierras en búsqueda de alternativas ya sea de mejoramiento socioeconómico que, para efectos de este texto se considera migrante económico, o para el resguardo de la integridad personal y/o familiar por oposición al gobierno. Este último, considerado migrante político, pues las razones atienden directamente a la peligrosidad de la permanencia en el país del natalicio. Lo anterior sin invisibilizar que en muchos casos las motivaciones de movilización son multicausales y pueden responder a razones de diversa índole.

En cuanto a Costa Rica, de acuerdo con el Banco Central es incierto el dato exacto de emigrantes. Para el 2014 se estimó entre 120.000 y 350.000 personas, de las cuales se considera que el 60% reside en EE.UU. Entre las motivaciones de movilización de las personas costarricenses están las razones económicas como el mejoramiento de ingresos, empleo, estudios y relaciones familiares. Lo anterior debe entenderse en un contexto donde la desigualdad ha ido en aumento crítico con los años, por lo que no es de extrañar que, aunque la movilización no se sustenta con grandes números, la tasa ha ido en crecimiento.

De acuerdo con datos oficiales, “la población emigrada representa apenas un 5% de la nacional, mientras que actualmente la inmigrada se aproxima al 10% de la que habita el país” (GESO, 2017, p.11). Por esta razón, es que, para efectos del siguiente

análisis, Costa Rica será considerada como un país de acogida de migrantes, dado que el balance del peso migratorio está en la llegada de personas provenientes de diversos países, sobre todo de la región centroamericana. La recepción es tanto de inmigrantes permanentes como temporales, así como de aquellas personas que la transitan para acceder a destinos como Estados Unidos, tal es el caso de personas provenientes de Cuba en 2015, haitianos en 2016, y más recientemente de nicaragüenses retornando a su país durante la pandemia por el COVID–19. Todas estas movilizaciones provenientes de la frontera panameña con búsqueda al Norte. Esto hace que Costa Rica tenga una confluencia de migraciones sur–norte, como lo son todas aquellas que atraviesan el país para llegar a Estados Unidos, y sur–sur, que son las que vienen de Centroamérica y cuyo destino es propiamente Costa Rica o Panamá.

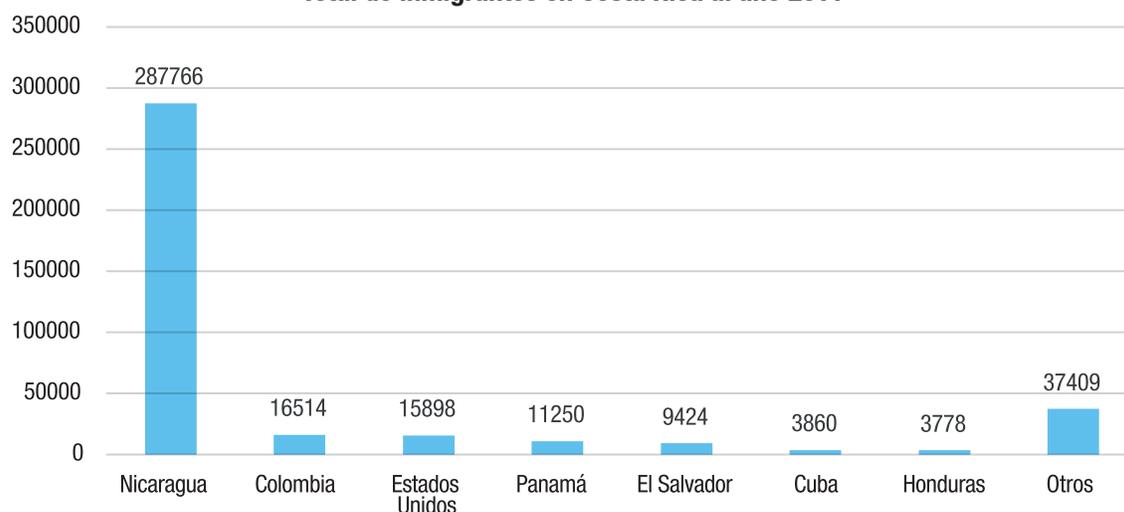
Actualmente, se estima que la población en Costa Rica es de alrededor de 5 millones de habitantes, pero, por falta de un censo reciente, el dato de la población total, así como el de la población inmigrante solo puede ser estimada. En el último censo realizado en el 2011, se contabilizó un total de 385.899 personas nacidas en el extranjero, número que podría ser dramáticamente mayor en el censo que está en preparación y que se llevará a cabo en el 2021. En cuanto a la composición migratoria de la que se tiene registro al momento, el mayor porcentaje descansa en personas nicaragüenses con un perfil de trabajadores abocados en labores físicas, que a grandes rasgos pueden definirse como:

(...) un universo de población trabajadora, que ocupa puestos de mediana y baja cualificación, presenta altos niveles de pobreza y vive en hogares con alto grado de necesidades básicas insatisfechas; mientras que el restante 20% está compuesto por una mayoría de personas procedentes de Estados Unidos y Europa, así como por migrantes de altos ingresos procedentes de otros países latinoamericanos, que presentan elevados niveles educativos, una proporción apreciable de personas mayores de 50 años, que viven en hogares sin necesidades básicas insatisfechas. (GESO, 2017, p.9)

En el Gráfico 1, realizado con datos del censo de 2011, se muestra el peso porcentual de inmigrantes de acuerdo con el país de procedencia, en el cual

Nicaragua destaca por su mayor aporte de personas en Costa Rica.

Gráfico 1.
Total de inmigrantes en Costa Rica al año 2011



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Censo 2011, 2020.

Los números antes expuestos por país podrían ser distintos con los datos actualizados en el próximo censo. El peso porcentual de estadounidenses podría ser menor y el de otras nacionalidades podría aumentar, dado que en los últimos años ha habido incremento en la afluencia proveniente de países como El Salvador, Honduras y Venezuela. Sin embargo, Nicaragua sigue siendo el país con mayor peso de representación extranjera, razón por la cual, el presente texto centra los esfuerzos de exposición y análisis en las movilizaciones de nicaragüenses.

Estos incrementos migratorios podrían ser aún más elevados, dado que no es posible llevar registros reales de las movilizaciones e ingresos al país, pues es muy común que la frontera sea atravesada por *puntos ciegos*, es decir, no oficiales. De manera que existen migraciones, no sólo de la región, de las que no se tiene registros completos, como por ejemplo el caso de personas provenientes de Asia que, aunque se presentan datos que entre el 2006 y 2016 duplicaron sus cifras, se considera que existe bastante población en condición de irregularidad (GESO, 2017).

En cuanto a datos oficiales de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), sólo entre el año 2014 y 2019 se han otorgado en total 57.317 categorías de residente permanente, de los cuales el 83% se ha brindado a personas nicaragüenses, correspondiendo el 53,3% a mujeres y el 46,7% a hombres.

Destaca en los datos mencionados, el mayor porcentaje de mujeres comparativamente con el de los hombres. Desde los años noventa la inmigración de mujeres nicaragüenses hacia Costa Rica ha aumentado, principalmente con el fin de mejorar sus condiciones de vida. Esto podría tener impactos en la sociedad de acogida, como en la cantidad de nacimientos en Costa Rica de mujeres extranjeras: “la proporción de nacimientos de madre inmigrante pasó del 15% en 2000 al 20% en 2011” (GESO, 2017, p. 21).

Esto ejemplifica cómo la inmigración genera cambios y efectos en las sociedades de arribo. En términos metafóricos, la movilidad humana representa el dinamismo social, político y económico de los países tanto expulsores como receptores.

Oportunismo económico de la inmigración

Tomando en cuenta lo mencionado líneas atrás, las migraciones han sido respuestas esperables y necesarias del modelo económico, de manera que estas movilizaciones intrarregionales se han convertido en la opción a los ajustes en los mercados de trabajo centroamericano. Costa Rica por su parte, no ha sido la excepción en esta dinámica económica regional. A partir de los años ochenta inició su transición, alejándose así del modelo agroexportador tradicional, lo que trajo una reorientación en el modelo no sólo productivo sino también social (Morales, 2008).

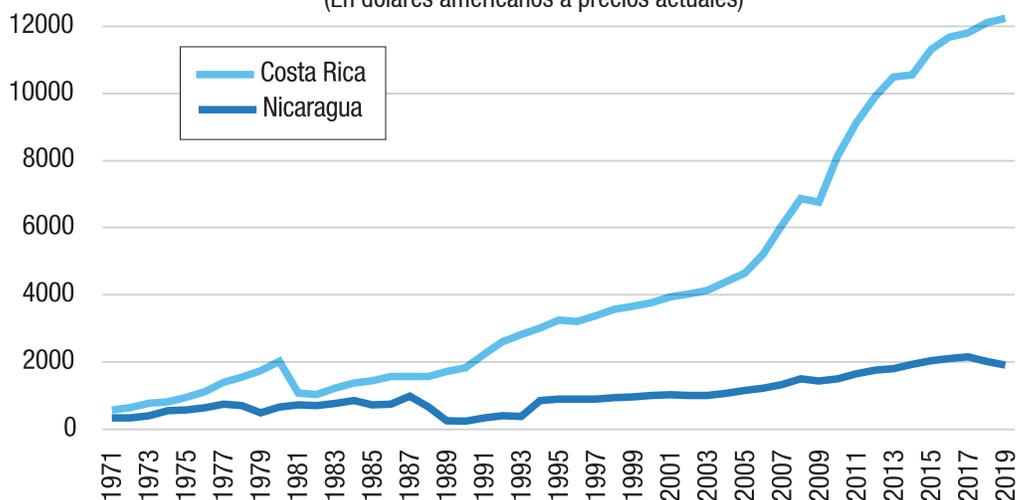
Los cambios estructurales han tenido impactos en la sociedad dentro y fuera de su territorio, como la “caída del nivel promedio de los salarios reales, un incremento de la participación de las mujeres en el mercado laboral y una drástica pérdida de importancia del empleo en el sector público” (Morales y Castro, 2006, p. 21). Costa Rica pasó de ser un país con una economía enfocada en el “grano de oro” es decir, el café, a diversificarse a través de la siembra de otros productos agrícolas y del desarrollo de industrias globalizadas, atrayendo además inversión extranjera, entre otras acciones que se podrían reflejar en el aumento del Producto Interno Bruto (PIB) en las últimas décadas.

En consecuencia, el producto interno bruto (PIB) per cápita aumentó a más del doble durante el

periodo 1990–2016, y el ritmo de crecimiento anual (4.1%) supera el promedio de la región de América Latina y el Caribe (2.3%). Las políticas que promueven una diversidad de exportaciones (Monge González *et al.*, 2016) y la inversión extranjera directa (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2014) explican parte de este crecimiento económico. La creación de zonas de libre comercio en 1981, la integración de Costa Rica a la Iniciativa de la Cuenca del Caribe en 1983 y la creación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos en 2004 también han influido y han aumentado el papel de los productos manufacturados. Este modelo resultó eficaz para atraer inversión extranjera directa principalmente a los sectores de baja tecnología (textiles), pero también para atraer empresas extranjeras paulatinamente a los sectores de alta tecnología (electrónica, manufacturas e instrumentos médicos avanzados. (OCDE/OIT, 2018, p. 40).

Ahora bien, a pesar de que el PIB no es una variable exhaustiva en sí misma para este análisis, sí permite dibujar las diferencias económicas en el tiempo sobre todo si se observa comparativamente con el de Nicaragua, donde las condiciones económicas y sociales desfavorables han tenido gran cuota de responsabilidad en la decisión de la movilización de sus nacionales.

Gráfico 2.
PIB per cápita de Nicaragua y Costa Rica 1971–2019
(En dólares americanos a precios actuales)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Banco Mundial, 2020.

En Costa Rica el impulso se fue dando hacia sectores de alta gama que ha demandado trabajadores más calificados. La mano de obra costarricense fue migrando de la tierra (donde incluso se empezó a implementar la maquinización) a otros sectores, de manera que el sector agrícola sufrió faltante del recurso humano, que vino a ser suplido por inmigrantes centroamericanos con mayor peso en nicaragüenses.

Estas lógicas en el NME [Nuevo Modelo Económico] corresponden a su vez a un proceso de segmentación de nichos laborales que, tras la salida de trabajadores costarricenses, son ocupados por población migrante nicaragüense, sobre todo en: i) plantaciones agrícolas; ii) construcción; iii) vigilancia privada y iv) servicio doméstico. Esta segmentación aparece también geográficamente, al priorizarse una migración hacia localidades adyacentes a las fronteras, zonas de plantación y las ciudades.” (Voorend y Robles, 2012, p. 93).

Comúnmente, las personas costarricenses cuentan con mayor nivel educativo que las personas migrantes nicaragüenses, por lo que el desplazamiento a trabajos que demandan mayor calificación se dio con facilidad. La movilización laboral de costarricenses se dio a sectores industriales y tecnológicos. En términos generales “el costarricense pasó de ser un trabajador rural a ser un trabajador urbano” (Voorend y Robles, 2012, p. 99). Esto explica la alta demanda en el sector agrícola, que vino a suplir sus necesidades en mano de obrera extranjera, generándose cambios en las dinámicas y roles sociales.

(...) sectores productivos dinámicos de la agricultura de exportación costarricense [...] basan su dinamismo en la utilización intensiva de fuerza de trabajo migrante, supernumeraria y contratada en precarias condiciones. En otras zonas del país, como las áreas urbanas, la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral y el incremento de la inseguridad ciudadana, permitieron el establecimiento de “nichos laborales” en

sectores como el empleo doméstico y la vigilancia privada. El desarrollo turístico, políticas estatales tendientes a la disminución del déficit habitacional⁴ (especialmente en condiciones precarias) y la creciente informalización de la economía, abrieron espacios para la inserción de nicaragüenses en la construcción y otras actividades del sector servicios. (Acuña, 2005, p. 12)

Con las deficiencias de mano de obra en los sectores de menor calificación, ha sido de gran oportunidad la complementariedad entre ambos países, aunque esto no significa que se benefician de igual manera. Esta complementariedad en los mercados laborales de Costa Rica y Nicaragua, deben su estímulo a las diferencias de ambos mercados (Voorend & Robles, 2012) y descansa en que la mano de obra nicaragüense viene a suplir el déficit provocado por la migración laboral costarricense.

Con base en lo planteado, es inevitable ignorar las implicaciones que el ámbito económico tiene en la incentivación de la movilización del recurso humano, “se puso una vez más de manifiesto que el tamaño y las características de la economía rebasaban la oferta de mano de obra disponible en el mercado laboral local. Esa brecha tuvo entonces relación con un crecimiento del flujo de inmigrantes” (Morales, 2008, p.11). Personas nicaragüenses que, motivadas por la obtención de mejores condiciones económicas y aunado al terreno hostil en su país por los conflictos sociopolíticos y armados, se convirtieron en inmigrantes en suelo costarricense, supliendo el faltante de mano de obra que se tornó indispensable para el sostenimiento económico del país.

Parte del aporte de la población migrante obedece a las migraciones estacionales, aquellas personas que ingresan a Costa Rica por cierto periodo de tiempo para el apoyo de la recolección de productos como café, melón, piña, caña, y contribuyen con la mano de obra faltante en territorio nacional.

En esta migración también destacan grupos fronterizos con Panamá, principalmente indígenas

4 No es de extrañar entonces, que con estas políticas en este periodo se incrementaran el número de cuarterías, principalmente en San José, que han sido una solución habitacional para personas migrantes.

que soportan la recolección de cosecha sobre todo en la zona sur del país. Aunque también se da el fenómeno en la frontera norte. En este caso, la porosidad ha sido puesta de manifiesto en el caso de personas que residen allende la frontera con Nicaragua, pero que cotidianamente se desplazan a territorio costarricense para actividades laborales y de consumo. La visibilización de la porosidad de la frontera se puso especialmente de manifiesto con la pandemia del COVID-19, dado que se restringió por meses el paso de las personas para evitar el contagio.⁵

La mano de obra nicaragüense también ha sido de gran aporte en el sector construcción. De acuerdo con Voorend y Robles, su participación real para el 2006 y 2007 fue alrededor de 40,96%, esto según los cálculos de oferta, demanda y faltante de mano de obra. Después de la bonanza en el sector, producto de la inversión extranjera, el comportamiento de la oferta y demanda de mano de obra se vio afectada a partir de la crisis económica de 2008, razón por la que muchos nicaragüenses decidieron regresar a su país.

Los nicaragüenses se fueron, ya que sin trabajo se tienen que regresar y acá tienen que pagar alquiler, etc. Además, la mano de obra costarricense es más especializada, y los costarricenses tuvieron que bajar sus costos. Un constructor que ganaba 150.000 pesos (colones) a la semana, ahora pide 60.000, porque los costarricenses tampoco tienen trabajo, y quieren asegurarse un trabajo. Ahora entonces, es más interesante contratar ticos, que son más especializados a menores costos, y además tienen papeles, entonces uno no tiene que hacer las vueltas de migración.⁶ (Voorend y Robles, 2012, p. 92)

Ahora bien, es importante mencionar que los datos citados se han trabajado a partir de la formalidad de los sectores, pero las personas nicaragüenses tienen gran participación desde la informalidad, sobre todo por los altos costos de productividad en el país que

desincentivan el cumplimiento del Código Laboral de Costa Rica.

Los costos de producción que debilitan la competitividad del país impiden que Costa Rica se una a los países con mejor rendimiento. Estos costos de producción se ven afectados por los salarios relativamente altos que limitan la competitividad del país en los sectores de bajo valor agregado y por una serie de factores asociados con el clima de inversión: aumento de los costos de electricidad, infraestructura débil y regulaciones onerosas. (Oviedo *et al.*, 2015, p. 4).

Las condiciones de irregularidad migratoria favorecen la aceptación de escenarios desventajosos, como trabajos mal remunerados y ambientes no avalados en el marco legal laboral del país, sin embargo, cumplir con las condiciones migratorias legales no asegura que estos contextos de “integración” laboral sean óptimos, pues ya existe una segmentación que predispone y condiciona la participación de personas migrantes en el sector productivo, lo que Morales (2008) identifica como “nichos laborales étnicos”.

Por su parte, el nivel de escolaridad es mandatorio para tener la posibilidad de acceder a trabajos de mayor cualificación. Personas de países como Venezuela y Colombia tienen mayor nivel educativo que personas provenientes de Nicaragua y Panamá, por ejemplo:

Los trabajadores inmigrantes en Costa Rica tienen muy distintos niveles educativos, según su país de origen. En 2011, una gran proporción de trabajadores inmigrantes nacidos en Venezuela (75%), México (71%), los Estados Unidos (67%) y Colombia (45%) tenían educación superior. Los países de origen de los trabajadores de mediano nivel de calificación fueron China (47%), la República Dominicana (50%) y Perú (36%). Los inmigrantes nacidos en Nicaragua en su mayoría tienen educación primaria (49%), así como los inmigrantes nacidos en Panamá (35%). Dado que 76% de la fuerza de trabajo inmigrante nació en Nicaragua según el censo de 2011, su

5 Al respecto se puede revisar el documental “La Frontera Dibujada” que corresponde a una investigación binacional realizada por La Voz de Guanacaste e Interferencia de Radioemisoras UCR (Costa Rica) y Confidencial (Nicaragua).

6 Ingeniero entrevistado en el trabajo de Voorend y Robles 2012.

nivel educativo predomina en la fuerza de trabajo inmigrante en Costa Rica. (OCDE/OIT, 2018, p. 69).

Considerando entonces que las personas costarricenses cuentan con un nivel educativo más alto que las nicaragüenses, y que ha habido migración de la mano de obra rural a la urbana con especial interés en sectores que requieren mayores calificaciones, no es de extrañar que la mano de obra nicaragüense se haya convertido en el relevo necesario en sectores como el agro y construcción para el continuo desarrollo económico de Costa Rica.

En suma, el cambio con el nuevo modelo económico trajo consecuencias importantes estructurales que promovieron la movilización de la población costarricense del trabajo rural al urbano, lo que demandó mayores calificaciones y nivel educativo. Por su parte, el déficit de mano de obra en estos sectores como el agro y la construcción, así como aquellos en servicios de menor calificación, fueron ocupados por mano de obra migrante principalmente nicaragüense.

Estos cambios en la estructura social generaron nuevas relaciones entre la sociedad de acogida y las personas migrantes, y se fueron tejiendo percepciones de la “otredad”. De tal forma que las implicaciones en términos sociales que facilitan o dificultan la inserción de la población extranjera, se convierten en un componente vital de lo que se podría considerar integración en la sociedad costarricense.

Leer las migraciones desde las afectaciones integrales es un ejercicio que invita a buscar acciones más humanas y sensibles, considerando que estos fenómenos tienen injerencia no sólo en la esfera económica, política y social, sino también en las personas particulares y su humanidad: “Hablar de migración y desarrollo implica aludir constantemente a los factores macro de la sociedad, y al mismo tiempo referenciar aquellos impactos directos en las biografías de las personas” (Acuña, 2005, p. 9).

La migración produce impactos tanto en la sociedad de acogida como en los grupos movilizados. Estas

relaciones no pueden leerse desde la obviedad de lo humano, las concepciones de lo “otro” permiten o dificultan las relaciones y por ende existen afectaciones subjetivas. Por esta razón, comprender estas construcciones históricas de “otredad” podría esclarecer las dificultades que esta última ola migratoria de 2018 ha tenido para su integración sobre todo laboral en el país.

Construcción identitaria: relaciones y otredad

Luego de comprender la responsabilidad que las dinámicas económicas han tenido en la movilización nicaragüense, conviene destacar la importancia del ámbito político y democrático. La migración no puede ser leída desde la causalidad única; de manera que las condiciones de estabilidad social, política y económica en un país tienen gran cuota de responsabilidad en la emigración.

Es así, como la historia nicaragüense permite comprender, además, los flujos migratorios de Nicaragua a Costa Rica, que lejos de ser recientes han sido un entretejido histórico de ires y venires, que han dado identidad colectiva entre el ser y el no ser, entre la concepción de sí mismo y lo otro.

A partir del siglo XX, Nicaragua puede leerse desde cinco importantes coyunturas que han marcado su historia y la identidad de las personas nicaragüenses:⁷ 1) la dictadura somocista (1937–1979); 2) la revolución sandinista y gobierno revolucionario (1979–1990); 3) la transición a la democracia liberal que inicia con las elecciones de 1990; 4) la involución democrática (2000–2018) y 5) la coyuntura actual que se abre a partir del ciclo de protestas de 2018.

A grandes rasgos, en términos políticos, Nicaragua se ha caracterizado por largos periodos de conflictividad y concentración del poder en unas cuantas élites. En lo económico, estos mismos grupos concentran la riqueza, de manera que la gran masa poblacional vive en una sociedad empobrecida y de gran desigualdad social. En lo democrático, se ha caracterizado por enfrentamientos donde la sociedad civil ha sido fuertemente reprimida, lo

⁷ Al respecto pueden revisarse los textos de Umanzor López Baltodano y Alberto Cortés, en *Anhelos de un Nuevo Horizonte*. FLACSO Costa Rica, 2019.

que ha ocasionado el desplazamiento en distintos momentos históricos. De acuerdo con Morales “ese flujo de perseguidos políticos y desplazados por la represión se ha confundido o invisibilizado por la migración laboral que es de larga tradición en este país.” (Comunicación personal, Morales, 2020).

A partir de ciertas coyunturas y puntos álgidos, en Nicaragua se pueden identificar algunos momentos de mayor migración hacia Costa Rica, como el terremoto de 1972,⁸ y el levantamiento contra la dictadura somocista a finales de esa misma década. Esto generó cambios en la estructura de poder del momento y dio otro eslabón en la relación migratoria histórica entre ambos países, en el que, en Costa Rica, dentro de un discurso internacional enmarcado por la Guerra Fría y al calor de las posturas políticas, surgieron grupos de lucha internacionalista en solidaridad con el pueblo nicaragüense. Quizás esto podría explicarse además, por la cercanía de experiencias bélicas que no superaban los 30 años en la memoria del costarricense.⁹

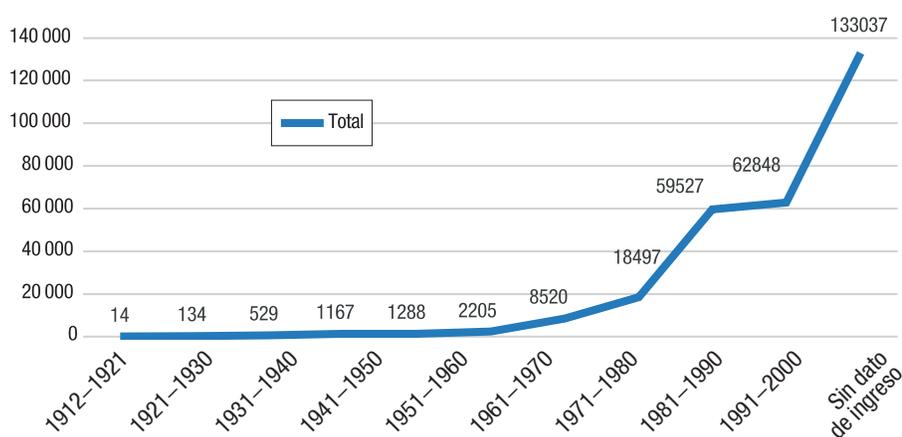
En esta etapa, la migración de nicaragüenses a Costa Rica se fortalece y se inician las actuales generaciones de familias binarias en el país, situación que se vio facilitada de acuerdo con el

derecho a nacionalidad por nacimiento con la que cuenta el país receptor.

La cercanía geográfica entre ambos países es un factor determinante en la selección de Costa Rica como destino. La facilidad de moverse vía terrestre entre fronteras y la posibilidad del continuo retorno permiten que se establezcan en Costa Rica gran cantidad de inmigrantes que constantemente mantienen relaciones directas con su país de origen. Esto es importante porque no existe un quiebre completo con las dinámicas sociales de su país, y es una gran diferencia en el caso de la migración política, pues la posibilidad del retorno implica el peligro de sus vidas, no hay acogida por parte de su país a diferencia del migrante económico. Otras razones de elegibilidad son, la estabilidad democrática costarricense al ser comparada con otros países centroamericanos, así como las situaciones de violencia social en la región. También influyen la estabilidad económica –que brinda más posibilidades de acceso a empleo mejor remunerado– y un marco de protección de derechos humanos.

En el Gráfico 3 se aprecia cómo el ingreso de nicaragüenses ha aumentado con los años, pasando

Gráfico 3.
Ingreso de personas nicaragüenses, por año, según Censo 2011



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo 2011, 2020.

8 Al respecto puede revisarse a Guillermo Acuña y Edith Olivares, 2000.

9 En 1948 fue el último enfrentamiento bélico en Costa Rica, llevando a la abolición del ejército el 1 de diciembre del mismo año.

de 14 personas en la segunda década del siglo XX a 62.848 en la última década del siglo. Nótese que el aumento coincide con la implementación de las políticas económicas mencionadas anteriormente.

Con el incremento de las movilizaciones se hizo necesario el accionar político para su control y el enfoque de derechos humanos fue tomando cada vez más fuerza, además los compromisos internacionales adquiridos fueron cada vez más.¹⁰ Costa Rica, a través de sus políticas y legislación, ha dejado en claro que las personas migrantes deben ser protegidas de igual manera que una nacida en tierra costarricense. Este principio considera que “igualdad quiere decir, ante todo y sobre todo, paridad en cuanto al tratamiento de la dignidad humana y por tanto equivalencia en cuanto a los derechos fundamentales se refiere.” (OIT, 2015, p. 9).

En este marco legal de derechos, se fue entretejiendo una relación entre sociedades, basada principalmente en razones económicas, que marcaron roles entre el nacional y el migrante nicaragüense. Esto generó concepciones de la “otredad” en el marco del discurso heredado del costarricense blanco, “igual” entre sí y pacífico, en contraposición del nicaragüense moreno y violento.

Desde la perspectiva de la línea del ser y no ser,¹¹ el otro para el nicaragüense fue el costarricense y el otro para el costarricense el nicaragüense; pero ¿cómo puede esto diluirse (o no) a través del tiempo para generar nuevas identidades y la integración del “otro”? y ¿esa integración vista desde dónde y con qué fines?

La imagen de una Costa Rica pacífica, igual y blanca, si bien es cierto es un mito, no surge necesariamente de un discurso vacío. Vale la pena recordar que estas reconstrucciones identitarias desde las estructuras de poder, tienen sus bases en las dinámicas coloniales. La esclavitud, por su alto costo, tuvo un carácter más bien doméstico (Molina & Palmer, 2017), y se fue consolidando una sociedad de campesinado mejor definido como libre, lo que sentó las bases de los simbolismos de una sociedad igual, trabajadora y más cercana entre grupos de paridad.

La expansión de la producción campesina dejaba ver los contrastes entre los agricultores prósperos dueños de sus propias fincas y los pobres que dependían de tierras comunales, “la explotación, asumió la forma de un simple vínculo mercantil entre grupos sociales, jurídicamente libres, pero con posiciones económicamente diferenciadas, lo que permitía a los mercaderes comprar barato y vender caro.” (Molina & Palmer, 2017, p. 42). Esta relación se reproducía a la inversa con Nicaragua, donde los mayoristas aprovechaban sus ventajas y establecían las condiciones de compra para los comerciantes costarricenses.

Con la independencia de Centroamérica en 1821, las relaciones comenzaron a cambiar, particularmente por las disputas por el canal interoceánico. Estas diferencias permitieron la identificación en la toma de posturas y la construcción del sentido de pertenencia y de la otredad. “Estos conflictos fueron cruciales en el inicio de los procesos de construcción del estado–nación y del sentido de pertenencia nacional.” (Sandoval, 2019, p.158).

10 En materia de compromisos internacionales el país ha suscrito la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1960), Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la Mujer (1967), Objetivos del Foro Educación para Todos UNESCO (2000– 2015). Además, en el tema particular de la niñez, Costa Rica tiene todo un marco normativo de cuidado y el Sistema Nacional de Cuido (Ley No. 9220), donde se identifican la Declaración de los Derechos del Niño (1959) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), en el que prevalece el interés superior del niño y la niña independientemente de su nacionalidad, por esta razón el Estado puede y está obligado a intervenir independientemente de la nacionalidad y condición migratoria, para asegurar el bienestar integral de las personas menores de edad. Además, en septiembre de 2016 Costa Rica firmó el Pacto Nacional por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) bajo la premisa “que nadie se quede atrás” de la agenda 2030.

11 Para efectos de este texto se parte del concepto propuesto por Frantz Fanon, donde la línea de lo humano (la del ser) y la del subhumano (la del no ser) marca la división entre las posiciones de poder en las relaciones sociales, donde quien está en la línea del subhumano es tratado de manera distinta por su posición de desventaja social frente a quien está en la línea de lo humano. De manera que, al crearse un imaginario colectivo del nicaragüense como iletrado, violento, moreno, y abocado a trabajos de menor cualificación, se estarían ubicando en la línea de lo no humano frente al costarricense que define su identidad en oposición a este “otro”.

La otredad ha sido construida en doble vía. En una entrevista a un solicitante de refugio,¹² la persona comentó su temor a salir a la vía pública en Costa Rica, durante los primeros tres días de su arribo por miedo a ser maltratado en caso de que le identificaran como nicaragüense, esto según aclaraba él mismo, por construcciones sociales anteriores a su experiencia en el país de acogida. En el caso particular de otro informante, su familia temía que él se movilizara a Costa Rica porque se haría “un drogadicto igual a todos los costarricenses”¹³ quizá esta percepción podría explicarse en que “el opio y la marihuana, cuyo uso no era aun claramente ilegal, fueron consumidos por un significativo número de costarricenses desde finales del siglo XIX.” (Molina & Palmer, 2017, p. 97)

Esta otredad se podría comprender desde la definición de racismo como una jerarquía de dominación de superioridad/inferioridad sobre la línea de lo humano.

Esta jerarquía puede ser construida/marcada de diversas formas. Las élites occidentalizadas del tercer mundo (africanas, asiáticas o latinoamericanas) reproducen prácticas racistas contra grupos etno/raciales inferiorizados, donde los primeros ocupan la posición de superioridad sobre los últimos. Por tanto, dependiendo de la historia local/colonial la inferiorización puede definirse o marcarse a través de líneas religiosas, étnicas, culturales o de color. (Grosfogel, 2012, p. 93).

En Costa Rica, estas marcas serían a partir de la autoconcepción pacífica y blanca del costarricense, y no sólo a partir de una línea de color, sino más bien étnica y cultural que se basa en una historia de democracia consolidada frente a las dictaduras y la historia violenta del nicaragüense y el resto de Centroamérica. Lo anterior, sin restar importancia a la marca del color de piel, pues la construcción de la identidad costarricense se inspiró en la civilización y cultura blanca europea.

La línea de lo humano estuvo en la blancura, en la culturización y en la civilización; se marcaba la diferencia a partir del proyecto civilizador de los sectores populares y la educación tuvo gran protagonismo en este proceso. En este juego interno y externo heredado de superioridades surgen las luchas por la búsqueda de la igualdad y el ojo crítico de la exposición de la diversidad como unificadora de humanidad en la segunda mitad del siglo XX.

Y en esta autoconcepción de iguales, blancos, educados y sobre todo pacíficos costarricenses, arriban los migrantes económicos nicaragüenses, concebidos como la otredad morena, violenta, y de baja escolaridad que aporta mano de obra poco calificada y de la que dependen ciertos sectores económicos.

Durante años, con esta mayoría migratoria nicaragüense promovida por las políticas económicas costarricenses, los nicaragüenses calzan en el conveniente perfil de personas abocadas a las labores menos atractivas para costarricenses; con fuertes opciones laborales en el campo y la construcción para los hombres y limpieza y atención a las familias para las mujeres.

La concepción de la otredad en el campo laboral permite la diferenciación de trabajos a los cuales se puede acceder o no. De esta manera la distinción de condiciones y aún de contratación van a verse influenciadas por la nacionalidad de la persona en cuestión. La «racialización» ocurre por la marca de «cuerpos». Algunos «cuerpos» son racializados como superiores y otros «cuerpos» son racializados como inferiores. El punto importante para Fanon es que aquellos sujetos localizados en el lado superior de la línea de lo humano viven en lo que él llama la «zona del ser», mientras que aquellos sujetos que viven en el lado inferior de esta línea viven en la zona del no-ser. (Grosfogel, 2012, p. 94).

Así, algunos por encima de la zona del ser podrán acceder a ciertos trabajos y otros no, lo que insta

12 Entrevista realizada a solicitante de refugio, hombre nicaragüense de 25 años.

13 Entrevista realizada a joven solicitante de refugio de 18 años de edad, quien siendo menor viajó a Costa Rica sin compañía a través de montaña a raíz de la crisis sociopolítica de Nicaragua en 2018.

a reflexionar acerca de la racialización laboral. Si bien es cierto, las migraciones anteriores se han caracterizado por la baja escolaridad y oportunismo de la mano de obra en labores menos calificadas, cabe sopesar si esta migración política, que no encaja necesariamente en los perfiles laborales históricos, tiene mayor dificultad de inserción laboral por su nacionalidad al ser ubicados en el imaginario social en la línea del “no ser”, es decir, si podría esto influir en que puedan acceder a trabajos de mayor calificación por el hecho de ser nicaragüenses.

Como se mencionó, los altos costos de producción, las cargas laborales para los patronos y los riesgos que esto supone, motivan a que la contratación se realice en la informalidad, promoviendo así flujos migratorios y dinámicas constantes a través de puntos ciegos de la frontera. En términos económicos ha sido conveniente que haya migración de nicaragüenses sin regularizar su condición migratoria, pues esto asegura que las personas acepten laborar por pagos más bajos y en condición informal en el país.

Ahora bien, se debe considerar que el desempleo en Costa Rica ha ido en aumento; de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) la tasa de desempleo pasó de 9,1% a 10,3% entre el primer trimestre de 2017 y 2018 (año en que se dio el arribo de esta migración política). El mercado laboral costarricense no tiene la capacidad de generar los puestos necesarios para la demanda del país, lo que repercute directamente en desigualdades y en los índices de pobreza. De acuerdo con el Estado de la Nación 2019, el 80% de los ingresos de los hogares proviene del empleo. A este panorama se suma la inoperancia del aparato institucional.

En este contexto de inestabilidad económica y social (si se consideran las marchas y protestas en Costa Rica en 2018 por la reforma fiscal), así como de concepciones de la otredad y sus posibilidades de inserción laboral, es que se acoge esta inmigración política de 2018, que no se inserta dentro de la lógica económica del país y su economía, y que a nivel social no coincide necesariamente con el perfil de la otredad construida históricamente.

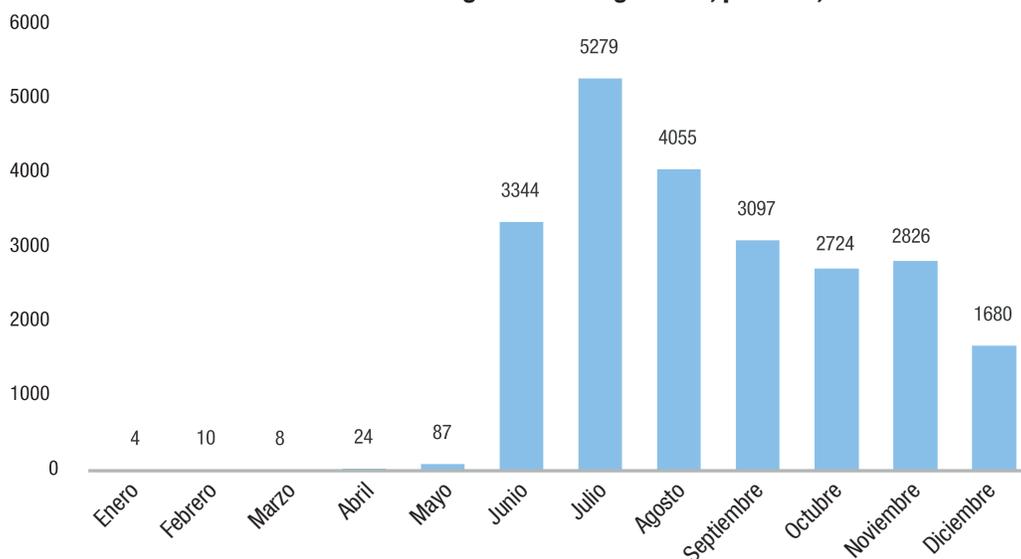
Migración nicaragüense a partir de la coyuntura de abril de 2018

En Nicaragua durante abril de 2018, adultos mayores se manifestaron contra la afectación de su pensión por el nuevo plan fiscal. Durante las protestas hubo agresiones físicas y represiones por parte del Estado, lo que motivó a la movilización de personas de distintos sectores de la sociedad, principalmente estudiantes, en el apoyo y organización de las protestas, que lejos de ser pacíficas se tornaron en escenarios de violencia. Esta situación llevó a la movilización forzosa de miles de nicaragüenses que debieron solicitar refugio, principalmente en Costa Rica.

Esta migración política fue diversa, algunas personas ingresaron por puntos oficiales, otras por montaña y puntos ciegos, otras en grupos o de forma individual, entre ellos pandilleros/as, estudiantes, campesinos/as y profesionales. Personas no sólo de zonas rurales, sino también urbanas, algunas de tez morena y otras “blancas”, con acentos diversos que no encajaban en el imaginario costarricense del “otro” nicaragüense. Ese imaginario construido por décadas a partir de la migración económica del noventa, vino a ser retado por esta nueva migración heterogénea en donde destacan estudiantes y profesionales.

Costa Rica durante la coyuntura “abrió fronteras”. Esa apertura entre otras razones como la cercanía geográfica, porosidad de la frontera, la idea de continuar la organización y lucha desde el vecino país, así como las limitaciones económicas para acceder a otros destinos como España, convirtieron a este país en un destino atractivo para solicitar refugio. Antes de abril de 2018, la mayoría de las solicitudes de refugio recibidas provenía de otros países. En el año 2017 de 6.337 solicitudes de refugio recibidas, el 50% correspondió a personas venezolanas, seguidas de El Salvador con un 26%, mientras que las personas nicaragüenses apenas constituyeron un 1% del total de las solicitudes. Como puede verse en los datos, la experiencia de la sociedad costarricense con el tema de refugio nicaragüense había sido mínima durante las últimas décadas.

Gráfico 4.
Número de solicitudes de refugio de nicaragüenses, por mes, en 2018



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Migración y Extranjería, 2019, 2020.

En el Gráfico 4 se puede observar el comportamiento del incremento de solicitudes de refugio de personas nicaragüenses a partir de la coyuntura de abril de 2018.

Anterior a esta coyuntura, las solicitudes de refugio en Costa Rica no sobrepasaban en total un volumen de 6.400 al año y las razones de refugio de nicaragüenses se atribuían en su mayoría a violencia de género.¹⁴ Es a partir de mayo de 2018, que el incremento de solicitudes de esta población se empezó a notar pasando de 4 en enero a 3.344 en junio, aludiendo razones de persecución política. Esta tendencia elevada se mantuvo para el año 2019, cuando se recibieron 39.423 solicitudes de las cuales 31.604 correspondieron a personas nicaragüenses. En total, de acuerdo con datos brindados por la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), entre el año 2018 y marzo de 2020 se han recibido 62.992 solicitudes de refugio de nicaragüenses.

Las cifras tan elevadas de solicitudes colapsaron el sistema institucional migratorio. Personal de diversos departamentos de DGME debieron incorporarse a labores que excedían sus funciones para responder

a la demanda del momento. Los impactos de las migraciones en las sociedades de acogida trascienden el tema institucional, se generan retos en distintas esferas para responder a las necesidades de esta nueva población. En situaciones álgidas como la ocurrida, la sociedad de acogida no siempre está preparada para responder a las exigencias de la situación, por ejemplo, dificultades en la atención en servicios como salud, educación, vivienda, exacerbación de la xenofobia (Acuña, 2005) y en el caso particular de esta movilización, la incapacidad de acogerles en el campo laboral.

Ante el desbordamiento institucional en los sistemas de atención y por la incapacidad infraestructural para la demanda del momento, se llegó a un acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), para la contratación de personal y alquiler de un edificio. También se habilitó una línea telefónica para realizar la solicitud de la cita inicial, con el fin de agilizar el trámite y aligerar las conglomeraciones. Sin embargo, la llamada tiene un costo de USD 3 por cuatro minutos de atención, muy elevado para personas que salen de su país sin recursos.

14 Comunicación con personal de la Unidad de Refugio de la DGME, 2020.

El trámite de solicitud de refugio es una de las primeras dificultades que enfrentan las personas solicitantes de refugio con la institucionalidad costarricense. Una vez concertada la primera cita pueden pasar hasta seis meses para obtener el carné de solicitante, y tres meses después (de acuerdo con la legislación) el permiso para poder trabajar legalmente. Estos tiempos complejizan su instalación en el país, meses en los que muchas personas sin trabajo ni sustento requieren de atención humanitaria. La situación es aún más chocante (para las personas) por las diferencias sustanciales en el alto costo de vida en Costa Rica, comparativamente con su país natal. La ilusión inicial con la que retiran su permiso laboral rápidamente decae por las dificultades de ser contratados/as.

Esta primera experiencia que obtienen en el país de acogida se contrasta con su imaginario e idealización del país receptor que además tiene un fuerte discurso de derechos humanos. Por otra parte, se diferencia de las migraciones económicas que lejos de buscar de primera mano contacto con entidades oficiales, se mantienen en muchos casos en la irregularidad migratoria.

Dentro de las mismas experiencias confrontativas a partir de expectativas construidas, está la atención médica. El reclamo más fuerte de las personas consultadas estuvo relacionado con la negación de los servicios de salud.¹⁵ Nicaragua brinda estos servicios de forma gratuita, mientras que Costa Rica cuenta con un sistema solidario mas no gratuito, esto quiere decir que, por obligación, todas las personas deben cotizar su seguro a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), sin embargo, si una persona no cuenta con seguro o este está vencido, no será atendida y de serlo deberá asumir los costos en los que se incurran, esto independientemente de ser o no costarricense.

Al respecto, el presidente de la República, Carlos Alvarado, emitió la Directriz N° 10 en 2018, en la que se indica que toda persona solicitante de refugio debe ser atendida en casos de emergencia y atención primaria (independientemente de contar o no con

seguro). Esto marca una diferencia sustancial entre el migrante económico y político, ya que el primero no cuenta con estos respaldos y excepciones para su atención médica. A pesar de estas medidas, muchas personas no lograron ser atendidas y fueron rechazadas en ventanilla.

Lo anterior podría leerse desde las dificultades estructurales de carácter institucional e incluso de cultura institucional del aparato público costarricense. Una de las falencias está relacionada con la incapacidad de comunicación interna sobre acciones y decisiones que se toman en mandos medios y altos, así las personas que están en ventanilla y tienen el poder de aplicar las políticas y normativas, deciden muy a criterio propio, si pueden resolver o no las inquietudes del usuario.

La tramitología para las personas costarricense es engorrosa y burocrática, sin embargo, en el caso de una persona solicitante de refugio, el tema es más complejo por varias razones.¹⁶ Una de ellas es el miedo de acercarse a la institucionalidad cuando se viene de la represión constante, esto produce barreras con las nuevas relaciones que se establecen; otra es la falta de orientación sobre las posibilidades y la manera en que se pueden realizar los trámites; y una de las más destacadas en consultas con esta población, tiene que ver con la capacidad para informar e incluso presentar documentos de respaldo (como directrices) para exigir sus derechos con quienes les atienden en ventanilla, razón que está estrechamente relacionada con estar más informados que quien les atiende.

Enfrentarse a la realidad de una desconocida institucionalidad burocratizada, con dinámicas de poder ejercidas en las ventanillas, aunado a la idealización del país de acogida como la otreidad del país expulsor, genera choques y resistencias relacionadas con el discurso de derechos humanos y la capacidad de su ejercicio. A esto, se debe sumar el rechazo que podrían recibir por su nacionalidad (xenofobia cultural y/o institucional), que variará de acuerdo con la sensibilidad y empatía de quienes ejercen desde la ventanilla.

15 FLACSO Costa Rica ha llevado diversos procesos con esta población desde el año 2018.

16 Esto a partir de distintas experiencias que FLACSO Costa Rica ha sostenido con la población solicitante de refugio.

Aparte de la tramitología migratoria, otro de los temas urgentes que estas personas deben resolver a su llegada, es el abastecimiento de sus necesidades básicas. Las posibilidades de estabilidad económica que las personas nicaragüenses solicitantes de refugio encuentran en Costa Rica son pocas. Muchas personas deben acogerse a redes de subsistencia para asegurarse techo y comida. Es común que en una misma casa de habitación varias personas compartan gastos. Por lo anterior, en muchos casos se logran establecer lazos de apoyo tan fuertes que se podrían considerar nuevas familias conformadas en el exilio.

La recepción de esta migración ha sido diversa. De acuerdo con un estudio realizado por la OIM, el 46% de las personas solicitantes de refugio consultadas, contaba con familiares o conocidos en Costa Rica, como producto de las relaciones históricas que han favorecido un entretreído de conexiones que facilitan la instalación de las nuevas migraciones. A pesar de lo anterior, en muchos casos hubo personas que no contaban con facilidades para su recibimiento. En este particular, las redes se establecieron sobre las coincidencias de encuentros en diversos espacios a partir de relaciones ya construidas desde Nicaragua. Es importante mencionar que las relaciones interpersonales profundas han estado centradas en coterráneos y no en costarricenses, lo que podría impactar la integración social y cultural.

Las dinámicas de apoyo se sustentan en la dificultad de la inserción laboral, las posibilidades de obtener un trabajo de acuerdo con las necesidades y expectativas de esta migración son complejas y de gran dificultad, entre algunas razones se puede mencionar la diferencia evidente en el perfil de esta migración comparativamente con las anteriores, por ejemplo, en los niveles educativos. Muchas personas son profesionales o estudiantes universitarios, esto complejiza la acogida de la mano de obra de acuerdo con las opciones laborales de menor calificación que anteriormente se han ofrecido, sustentadas en las relaciones económicas históricas.

Otra de las razones está relacionada con las expectativas de crecimiento personal, y la aspiración de colocarse en su campo de estudio o experiencia,

sin embargo, Costa Rica cuenta con normativas que regulan el ejercicio profesional; y cumplir con los requisitos como la homologación de títulos no siempre es posible. La inexperiencia de la sociedad costarricense, sobre todo de empleadores, con la categoría migratoria de refugio, es un obstáculo, y en muchos casos premia la incertidumbre sobre el retorno de esta persona a su país, lo que implicaría un gasto de inversión de recursos en alguien que no continuará en la compañía. A esto se suma el estigma negativo que estas personas salieron de su país por haber cometido alguna falta (HIAS, 2020). Además, en muchas ocasiones el documento oficial de refugio no es reconocido y por lo tanto se duda de su veracidad, y se desconoce el procedimiento y la tramitología para la contratación laboral cuando la persona no cuenta con el documento con el que históricamente se tiene experiencia tramitológica.

A nivel social, muchas personas solicitantes de refugio perciben narrativas excluyentes de parte de costarricenses, ya que no les atribuyen características nicaragüenses, como el acento y la apariencia física, y les confunden con personas venezolanas o provenientes de Colombia. Estas percepciones sociales de lo que se considera o no nicaragüense, responde a los factores antes mencionados sobre la construcción de las identidades y la otredad y también a la homogenización sin dar crédito a la particularidad. De manera que se podría decir que gran parte de esta migración no coincide con la construcción histórica del “otro” nicaragüense.

Es interesante observar que las caracterizaciones fenotípicas siguen siendo de gran relevancia en las definiciones de la otredad para su aceptación o rechazo, si se piensa que fue una de las razones mandatarias de políticas excluyentes en la primera mitad del siglo XX. Si bien las políticas públicas han ido modificando sus enfoques y narrativas, el arraigo de estos discursos sigue siendo en la sociedad de índole crítico para sentir amenaza o recibimiento hacia el otro.

Estos “no rechazos” hacia esta población generan rechazo, pues implica que tienen una mejor aceptación al creerles de otra nacionalidad. A nivel subjetivo, las personas solicitantes de refugio

podrían sentirse agredidas al encontrar negación de su identidad como nicaragüenses, por no encajar en el imaginario construido a partir de las relaciones económicas anteriores. Además, una vez identificada la persona como nicaragüense, se podría decir que le ubican en la línea del “no ser”, y por lo tanto le recaen las desventajas de las percepciones heredadas.

Otra cuestión que puede influir en la integración de esta población, radica en el deseo del retorno. A diferencia de los inmigrantes económicos que visualizan un proyecto de vida en Costa Rica, las personas solicitantes de refugio anhelan retornar a lo que consideran les fue arrebatado. La sensación de pérdida podría vivirse de manera distinta. Las movilizaciones forzadas de 2018, buscaban un retorno en meses a su país, retorno que cada vez se ve más lejano y que les confronta con la imposibilidad del regreso. El “no querer” estar en Costa Rica podría dificultar la adaptación a lo que para ellos/as es su otredad.

En suma, la inserción social está sujeta a fenómenos de gran complejidad que van desde el deseo de pertenencia, hasta la capacidad de acogida que supera los paradigmas heredados de construcciones sociales anteriores. En cuanto a la inserción en el ámbito económico, esta migración no se perfila dentro de las conveniencias del mercado, por lo que su integración laboral es de gran dificultad y plantea nuevos retos para su atención e incorporación.

Migrantes nicaragüenses en el contexto COVID-19, el desafío de la doble otredad

La frontera que divide ambos países mantiene una dinámica viva. Los pasos irregulares son bien conocidos entre nicaragüenses que transitan esta área sin mayor dificultad de regulación. Uno de los pasos irregulares más mencionados durante distintas entrevistas aplicadas a personas que han ingresado de manera irregular a Costa Rica, cuenta con la presencia militar de autoridades nicaragüenses, que se limitan a la revisión de la documentación de sus compatriotas, permitiendo el libre acceso entre países sin restricción alguna.

Esta dinámica de libre paso se vio afectada por las acciones implementadas por el gobierno costarricense producto de la pandemia. Ha quedado en manifiesto la afectación directa sobre aquellas familias y personas que se mantienen insertas en esta dinámica viva binacional, incluyendo, aquellas que tienen su vivienda en territorio nicaragüense, pero reciben servicios del territorio tico, o de quienes se movilizan a través de esta línea invisible para abastecerse de productos básicos como arroz y frijoles. Como se ha mencionado, la frontera ha tenido gran importancia en la historia y ha permitido generar la separación identitaria del otro, aunque es una línea algo borrosa para estos habitantes transfronterizos. Esto es de especial atención cuando se considera que, durante la pandemia, el cierre fronterizo se tornó en una de las respuestas inmediatas de contención del virus; una acción que podría clarificar las concepciones entre la identidad nacional y la amenaza. El COVID-19 vino a fortalecer la identidad de pertenencia territorial generando la falsa sensación de seguridad dentro de los límites establecidos contra la otredad definida como peligrosa.

En Costa Rica, a diferencia de otros países, no pueden implementarse acciones como el toque de queda o de represión a la movilización peatonal, de manera que la principal acción de contención del virus estuvo enfocada en la apelación de permanencia en las viviendas. Además se establecieron fuertes restricciones vehiculares, lo que desincentivó la movilización junto al cierre de negocios. Por otra parte, fue de conocimiento que el vecino país no tomó acciones de contingencia viral, y durante el periodo de solicitud expresa de “quédese en casa” en Costa Rica, en Nicaragua se convocaban *marchas por el amor* (Bow, 2020). Esta situación puso en alerta a la sociedad costarricense, que percibió una amenaza de contagio en aquellas personas que atravesaran su frontera.

La amenaza tomó un doble carácter, es decir, la doble otredad; una referida a la nacionalidad nicaragüense y la otra surgida a partir del miedo del contagio del virus. De manera que el rechazo social se dio

con gran fuerza hacia nicaragüenses que ahora representaban un peligro de contagio.

Los comentarios xenofóbicos tuvieron un dramático aumento durante este periodo inicial pandémico en Costa Rica. Un estudio realizado por COES Análisis de Medios en julio de 2020, detectó que “desde que se anunció el primer caso de COVID–19 en Costa Rica, las conversaciones de xenofobia y discriminación aumentaron en un 62%”.¹⁷ (COES, 2020)

Los discursos oficiales pusieron en el tapete la amenaza que representaban la falta de acciones de Nicaragua: “Es importante indicar que, en realidad, nuestro principal riesgo sanitario en este momento es el alto nivel de circulación del virus que existe en el vecino país de Nicaragua, ese es nuestro principal riesgo” (Gómez, 2020). El miedo al contagio traído del vecino país, exacerbó la xenofobia y el sentimiento de rechazo por el “otro” que está fuera de los límites fronterizos.

El cierre de fronteras además tuvo consecuencias directas en el sector agrícola que como ya se ha mencionado, depende de la mano de obra migrante para la cosecha de productos como el café, la piña, el melón, entre otros. Esto llevó a tomar acciones como acuerdos con Panamá para regularizar a indígenas Ngäbe, quienes históricamente se han encargado de la recolección de cosecha de café en la zona sur, sin embargo, esto no releva la mano de obra nicaragüense, sin la cual podría haber pérdidas significativas de productos y por ende afectaciones económicas.

Ante esto una de las estrategias del gobierno, ha sido apelar y motivar a la mano de obra costarricense para que en este contexto de alto desempleo encuentren una alternativa de sustento, no obstante, la movilización laboral histórica de lo rural a lo urbano ha complicado obtener la respuesta deseada por parte del Instituto del Café de Costa Rica (Icafé) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Como parte de las acciones, la motivación de regularización de las personas nicaragüenses que colaboran con el sector agro, se ha tornado en una prioridad, pero

siempre con la salvedad que las personas debieron haber ingresado a Costa Rica antes del cierre de fronteras.

Las inadecuadas condiciones económicas en el país se han agudizado. Para el segundo trimestre de 2020 el desempleo alcanzó el 24%, es decir tuvo una dramática subida de 12,1 puntos porcentuales respecto al mismo periodo del año anterior.

Las políticas gubernamentales durante la pandemia, han exhibido la permisividad por años de situaciones de desigualdad social, que van desde la precariedad laboral hasta las condiciones inhumanas de vivienda. “Del mismo modo, las limitaciones de capacidad, relacionadas con una débil planificación sectorial e ineficiencias burocráticas, también afectan la capacidad del sector público para implementar políticas y ejecutar proyectos de inversión pública.” (Oviedo *et al.*, 2015, p. 5).

Uno de los nudos críticos que debe resolverse en Costa Rica, es la planificación y la visión valle centrista en la formulación de políticas y acciones. Estos retos históricos no resueltos, tienen repercusiones directas en la población inmigrante, que en gran parte se asienta en zonas alejadas del centro del país como Upala. Las respuestas institucionales producto de la pandemia develan esta falencia de visión regional, por ejemplo, la concentración de los trámites migratorios en las oficinas ubicadas en San José. Este tipo de acciones no considera las dificultades que estas personas pueden tener en la movilización desde zonas que están a más de cuatro horas en bus de la capital, exponiéndose así al contagio del virus con mayor facilidad, además del costo económico en el que deben incurrir.

La población solicitante de refugio ya se encontraba en condiciones de vulnerabilidad, sin embargo, la pandemia por COVID–19 ha venido a agravar estas condiciones al punto de motivar el retorno aun no siendo seguro.

La dificultad para encontrar trabajo, el miedo a adquirir el virus y no tener acceso a la salud en el país

17 Muestra total: n=63,739. Herramientas: Metrix Bi. Período: 6 de marzo al 30 de junio, 2020. Alcance: Fan Pages de Facebook y los perfiles de Twitter en Costa Rica.

de acogida, no contar con los medios económicos para acceder a productos de protección básica contra el virus, vivir en hacinamiento, tener que salir de sus viviendas para resolver el abastecimiento de sus necesidades más básicas, la adquisición de datos para poder acceder a internet, y que los niños y niñas puedan continuar con los estudios que han debido virtualizarse, así como la angustia emocional del posible contagio de familiares que permanecen en Nicaragua, son algunas de las condiciones que han motivado el retorno a su país de origen.

De acuerdo con datos de la DGME provistos al noticiero 100% Noticias de Nicaragua, sólo entre enero y abril de 2020, han retornado a Nicaragua 864 personas solicitantes de refugio, es decir un 52% del total de desistimientos, seguidos de un 18% de personas venezolanas y un 13% salvadoreñas. Claro está que estos datos no responden a los números totales, pues no se podría estimar cuántas personas han retornado sin dar aviso a las autoridades costarricenses, así como tampoco se pueden tener datos reales de ingresos al territorio nacional.

El retorno para muchas personas es de gran peligro, esto promueve reflexionar en las acciones que se puedan implementar a la luz de una política de derechos que permite la opción de un tercer país seguro.

Reflexiones finales

Las relaciones que se han establecido históricamente entre ambos países, han permitido la construcción de la otredad a partir de la herencia colonial de superioridades entre el ser y no ser. Estas concepciones podrían tener implicaciones en la acogida social y laboral de las inmigraciones, además, complejizan entre otras razones, el acogimiento de la última migración política surgida en 2018, la cual no encaja necesariamente ni en la lógica económica costarricense ni en la definición histórica del “otro” nicaragüense.

La experiencia migratoria nicaragüense responde mayormente a razones económicas, donde quienes migran mantienen las relaciones y lazos con su país de origen sin sufrir de abruptas separaciones forzadas.

Las razones de mejoramiento de oportunidades, no les impide mantenerse en constante movilización entre ambas naciones, mientras que, las migraciones que se sustentan en razones políticas sufren varios lutos que inician con la separación corporal y por tanto simbólica de su país de natalicio, donde en muchas ocasiones, la imposibilidad de mantener las dinámicas acostumbradas con sus familiares y allegados, frustra la normalidad relacional con sus raíces.

El deseo del retorno marca una gran diferencia entre ambas inmigraciones. Para quienes se movilizaron por razones económicas, el país de acogida forma parte fundamental de sus oportunidades de crecimiento, mientras que, en la migración política, el proyecto de vida fue arrebatado abruptamente sin mediar la propia decisión, situación que podría generar mayores dificultades de adaptación en la sociedad de arribo, más aún si existen resistencias hacia su nacionalidad.

En términos económicos las movilizaciones de las últimas cuatro décadas han sido convenientes y necesarias para el funcionamiento de la economía de Costa Rica. En contraste con las anteriores, esta última inmigración no se adapta a las ofertas laborales, y sobrepasa la capacidad del mercado. La posibilidad de esta migración política de insertarse en el ámbito laboral, está determinada por varios factores, entre ellos: las relaciones anteriores migratorias y la insatisfacción del cumplimiento de las expectativas subjetivas de crecimiento personal, las cuales traen frustración por las condiciones de vida a las que se puede acceder. Esta inserción es de mayor complejidad en un contexto de retracción económica y de alto desempleo y desigualdad agudizados por la pandemia del COVID-19, situaciones que ya de por sí vienen afectando a la sociedad costarricense, que no tiene las posibilidades de ofrecer soluciones laborales.

El incremento de las migraciones relativas al refugio devela la necesidad de la implementación de políticas, programas y acciones de sensibilización que atiendan sus particularidades para la inserción cultural, social y laboral del país.

Referencias bibliográficas

- Acuña, G. (2005). *La inmigración en Costa Rica: Dinámicas, Desarrollo y Desafíos. Proyecto Fondo OPEC–UNFPA “Facilitando Condiciones y Estilos de Vida Saludables: Jóvenes en situación de exclusión social en la prevención del VIH–SIDA”*. San José, CR. https://www.ministeriodesalud.go.cr/gestores_en_salud/derechos_humanos/migracion/inmigracr.pdf
- Bow, J. (2020). Murillo convoca a caminata “amor en tiempos del Covid–19”. Confidencial. Disponible en: <https://www.confidencial.com.ni/nacion/rosario–murillo–convoca–caminata–amor–en–tiempos–del–covid–19/>
- COES Análisis de Medios. (2020). *Análisis de Información Xenofobia en Redes Sociales*. Julio, Costa Rica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). Análisis de la protección ante el desempleo en América Latina. *Serie Macroeconomía Del Desarrollo*, 154, 87–115. Julio, Santiago de Chile. <https://doi.org/10.18356/335611f0–es>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2019). Migración Forzada de personas nicaraguenses a Costa Rica. In *OAS documentos oficiales; OEA/Ser.LV/II. Doc. 150*. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MigracionForzada–Nicaragua–CostaRica.pdf>
- Fundación Género y Sociedad (GESO). (2017). *Diagnóstico del contexto Migratorio de Costa Rica 2017*. San José, Costa Rica. www.migracion.go.cr
- Gómez, A. (2020). Costa Rica: “Muestro principal riesgo sanitario es circulación del Covid–19 en Nicaragua”. *La Voz de América*. Disponible en: <https://www.voanoticias.com/centroamerica/costa–rica–nuestro–principal–riesgo–sanitario–es–circulacion–de–covid–19–en–nicaragua>
- Grosfoguel, R. (2012). El concepto del racismo en Michel Foucault y Frantz Fanon: ¿teorizar desde la zona del ser o desde la zona del no–ser? *Tabula Rasa Revista de Humanidades*, 16, 79–102. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca Bogotá, Colombia.
- Hebrew Immigrant aid Society (HIAS). (2020). *Estudio sobre el mercado laboral para personas refugiadas y solicitantes de refugio en el Valle Central (San José, Alajuela, Heredia y Cartago), Upala y Los Chiles, Costa Rica*. San José, Costa Rica.
- Molina, I. & Palmer, S. (2017). *Historia de Costa Rica* (UCR (ed.); 3a ed.). UCR.
- Morales, A. (2007). *La Diáspora de la posguerra: regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central* (1a ed.). FLACSO Costa Rica.
- Morales Gamboa, A. (2008). Inmigración en Costa Rica: características sociales y laborales, integración y políticas públicas. In *Serie Población y Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7225/S0800525_es–.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Morales Gamboa, A. & Castro Valverde, C. (2006). Migración Empleo y Pobreza. In *La trama de la comunicación* (1a ed.). FLACSO Costa Rica.
- OCDE–OIT. (2018). Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de Costa Rica. Éditions OCDE, París. <https://doi.org/10.1787/9789264303867–es>
- OIT. (2015). *La persona trabajadora migrante en la Jurisprudencia Constitucional: el principio de igualdad y derecho al trabajo*. Programa de Migración Laboral Triángulo Norte. CONAMAJ.
- Oviedo, A. M., Sanchez, S. M., Lindert, K. A. & Lopez, J. H. (2015). *Costa Rica’s Development: From Good to Better. Systematic Country Diagnostic*. Washington, DC: World Bank.
- Sandoval García, C. (2019). *Otros amenazantes: los nicaragüenses y la formación de identidades nacionales en Costa Rica*. UCR. San José, Costa Rica.
- U.S. Department of State. (2020). 2020 Investment Climate Statements: Mexico. <https://www.state.gov/reports/2020–investment–climate–state–>

- ments/mexico/
- Velásquez, M. (13 de septiembre de 2020). Estadounidenses experimentan en carne propia los inconvenientes que tienen los latinoamericanos: su pasaporte se devalúa y enfrentan más restricciones. *Yahoo Noticias*. <https://es-us.noticias.yahoo.com/la-devaluacion-del-pasaporte-estadounidense-covid-trump-142737453.html>
- Voorend, K. & Robles, F. (2012). Migración y Crisis en Costa Rica: los rasgos estructurales de la demanda de obra regional. *Apuntes Del Mercado Laboral Centroamérica y República Dominicana, III*, 84–101.
- 100%Noticias (2020). Al menos 757 solicitantes de refugio en Costa Rica regresaron a Nicaragua. Disponible en: <https://100noticias.com.ni/nacionales/99862-coronavirus-solicitantes-refugio-nicaragua/>



El Caribe

CAPÍTULO 10

Migración laboral en República Dominicana: estado de la inmigración haitiana en tiempos de globalización

Eddy Tejeda y Bridget Wooding¹
FLACSO República Dominicana

Introducción

El artículo *Migración laboral en República Dominicana: estado de la inmigración haitiana en tiempos de globalización*, sitúa las migraciones que atañen al país en un contexto en que la emigración predomina en los últimos cincuenta años, aunque el colectivo más importante de inmigrantes, el de la mano de obra haitiana, se remonta a los primeros años del siglo pasado.

Durante la primera mitad del siglo XX, la República Dominicana se caracterizó por tener una población nacional con relativa poca movilidad y, por el contrario, ser un país de destino de personas trabajadoras migratorias, principalmente provenientes de Haití, atraídos por los procesos productivos de la economía dominicana y como resultado de las presiones emigratorias en Haití, Estado con el que comparte una frontera terrestre. A partir de la década de 1960, los procesos migratorios se fueron tornando más complejos a raíz de transiciones de índole político, económico y social en el país, las cuales fueron definiendo algunos patrones de la migración internacional que se han mantenido relativamente constantes hasta la actualidad. De ahí que se destaque que se trata de “un país principalmente emisor de migrantes por motivos socioeconómicos, que a su vez presenta una

alta inmigración laboral, una circulación elevada de flujos turísticos y una moderada, aunque creciente, tendencia de migrantes en tránsito hacia otros destinos” (OIM/INM–RD, 2017, p.59).

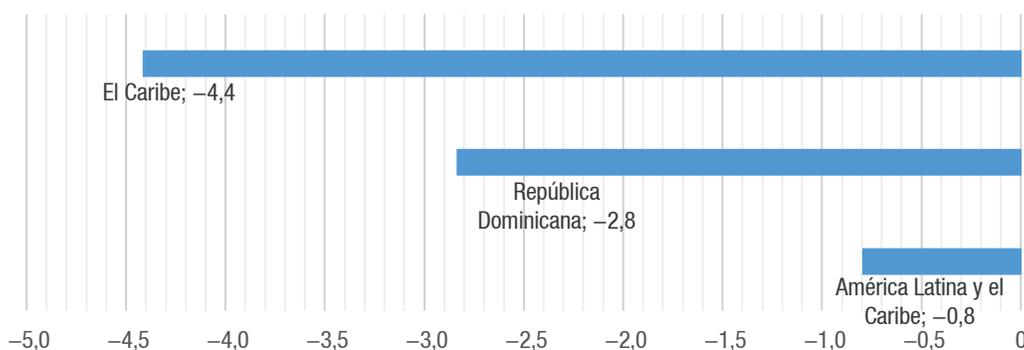
En efecto, el balance entre el ingreso y salida de personas en el país (tasa de migración),² muestra una migración escalonada negativa a partir de 1960, reflejando un predominio de la emigración hasta la actualidad (ONE, 2015, p. 59). Es notable cómo la emigración neta se duplicó en 20 años, pasando de –2,4 en el período 1960–1965 a –4,6 durante los años 1980–1985, cifra que se ha estabilizado con un saldo neto migratorio de –2,8 para el período 2015–2020. Los emigrantes dominicanos totalizando unas 1,6 millones de personas, de acuerdo a UNDESA 2019, mientras que las personas inmigrantes son un 5,6% de la población, o sea una cifra absoluta de 570.933 personas, según la ENI 2017 (OBMICA, 2020, p. 125).

Como se observa en el Gráfico 1, República Dominicana tiene una proporción menor de emigrantes en relación con otros países caribeños. Sin embargo, cuando se trata de la inmigración, el país se distingue (véase Cuadro 1) por tener el corredor más importante de migración intrarregional desde el país vecino de Haití, por su volumen y antigüedad en el archipiélago.

1 Eddy Tejeda es abogado dominicano, máster en Administración Internacional y máster en Derecho Europeo (Universidad de París I), con Diploma Superior en Derecho Internacional Público de la Universidad de París II. Coordinador del Programa Migración de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO–RD). Profesor universitario en UNIBE. Bridget Wooding es la directora del Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe (OBMICA), basada en Santo Domingo. Es Investigadora social especializada en género, derechos humanos, migración, desarrollo y relaciones dominico–haitianas.

2 La tasa de migración es el cociente entre el saldo migratorio anual correspondiente a un período determinado y la población media del mismo período. Se calcula con base en la diferencia entre ingresos y salidas de personas respecto a la población estimada hacia la mitad del quinquenio (Véase ONE, 2015, p. 133).

Gráfico 1.
Saldo neto migratorio de República Dominicana
comparado con América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia con datos de UNDESA 2019 en OBMICAa 2020, p. 120.

Cuadro 1. Diez principales destinos de la inmigración intrarregional
en el Caribe Insular, año 2019, según stocks de inmigrantes

	Stock total de inmigrantes	Tasa de inmigración (% de la población)	Número de inmigrantes de otros países del Caribe	Migración intrarregional (% de la migración total)	Principales países caribeños de origen (% de la migración intrarregional al país) *
Islas del Caribe, total	1,524,793	3.52%	863.937	56.66%	Haití (65.2%)
República Dominicana	567,648	5.29%	500.132	88.11%	Haití (98.2%)
Puerto Rico	266,828	9.10%	66,175	24.80%	República Dominicana (76.5%); Cuba (20.6%)
Guadalupe	100,030	25.01%	30,932	30.92%	Haití (50.2%); Martinica (31,.0%); Dominica (14.4%)
Bahamas	62,962	16.19%	40,610	64.50%	Haití (72.1%); Jamaica (19.6%)
Martinica	61,647	16.40%	9,802	15.90%	Guadalupe (55.6%); Santa Lucía (20.7%); Haití (18.0%)
Trinidad y Tobago	59,249	4.25%	20,272	34.21%	Granada (42.6%); San Vicente y las Granadinas (34.1%)
Islas Vírgenes EE. UU.	56,745	54.04%	38.703	68.21%	San Cristóbal y Nieves (18,4%); Dominica (14.2%); República Dominicana (12.0%); Antigua (11.9%); Puerto Rico (10.5%)
Curazao	40,883	25.08%	16,372	40.05%	República Dominicana (37.9%); Antillas holandesas (15.5%); Haití (13.1%); Aruba (11.3%)
Aruba	36,532	34.46%	10,755	29.44%	República Dominicana (40.7%); Curazao (23.1%); Haití (15,3%);

* Países que contribuyen más del 10% de la migración intrarregional.

Fuente: elaboración propia con datos de UNDESA (2019) en OBMICAa 2020, p. 68.

En contraste con el promedio de América Latina y el Caribe, la mayoría de la emigración dominicana es extra regional, y se concentra sobre todo en América del Norte (especialmente en Estados Unidos de América) y en Europa, aunque una minoría significativa se ubica también en América Latina y el Caribe. La Unión Europea es el segundo destino en importancia de la emigración dominicana. Como en años pasados, España es el principal destino en el continente europeo con 58% del total, seguido de Italia con el 27% de los residentes permanentes de dominicanos en 2019 (OBMICAA, 2020, p. 132).

Aparte de su concentración en regiones de altos ingresos, la emigración dominicana se caracteriza por ser feminizada.³ Este fenómeno se ha presentado históricamente en todas las regiones destino: para el 1990, el 57% de la población emigrante dominicana eran mujeres. Esa proporción se ha mantenido estable con un aumento leve en un 58% de la población emigrante dominicana en 2019 (OBMICAA, 2020, p. 125).

De acuerdo con el Departamento de Seguridad de Estados Unidos, los inmigrantes dominicanos en ese país se encuentran entre los tres grupos poblacionales principales que han adquirido la ciudadanía estadounidense por medio de la naturalización, después de México y Cuba. Así como muchos se han naturalizado como ciudadanos estadounidenses, una porción importante ha adquirido el estatus migratorio de residencia permanente. En la mayoría de los casos, las personas han accedido a este estatus recién llegadas al país estadounidense, aunque un 14% lo hizo por medio de diversos ajustes a estatus migratorios preexistentes, según la Oficina de Estadísticas de Inmigración del Departamento de Seguridad de Estado de Estados Unidos, 2019 (OBMICAA, 2020, p. 131).

Para 2018, República Dominicana se encontraba entre los 28 países de origen más frecuente entre las personas de origen extranjero que recibieron la ciudadanía europea. Como era de esperarse, la mayoría de estas personas se encontraba en España, donde se concentró el 75% de las adquisiciones de

nacionalidad, de acuerdo con Eurostat (OBMICAA, 2020, p. 134).

En términos generales las remesas familiares han sido valoradas en los últimos años gracias a su impacto directo en las economías de los países que las reciben, ya que conforman porcentaje significativos del PIB, como en el caso dominicano. En 2018, en la República Dominicana se recibieron 6.494,2 millones de dólares. De acuerdo con los datos arrojados por la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT), unos 369.175 hogares son beneficiarios de estas transferencias, los cuales durante el periodo 2010–2018, alcanzaron un promedio de 4.800 millones de dólares estadounidenses anuales, lo que equivale a un 7% del PIB y prácticamente el doble de la inversión extranjera directa registrada en dicho periodo.

Más allá de los aportes económicos hechos por las remesas, hay una oportunidad de incorporar los capitales económicos y sociales de la diáspora a las sociedades locales.

En 2015 se recibieron casi USD 5.000 millones. Si esto significara un 20% de los ingresos netos de los migrantes en destino, habría USD 25.000 millones de los cuales algún porcentaje podría ser aprovechado para programas de inversión en origen, como lo sería financiar proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas. Para esto, tendría que darse una aproximación más asertiva hacia la inclusión financiera, programas de inversión y transferencia de conocimientos, para la diáspora en origen. Estos aportes, en otras palabras, podrían ser de carácter material o inmaterial que promuevan dinámicas de desarrollo y procesos de vinculación entre origen y destino (OIM/INM, 2017, p. 162).

Esta capacidad de integración formal de emigrantes dominicanos en las sociedades receptoras, dista de la situación actual para los dos colectivos más importantes de población inmigrante en la República Dominicana, la población venezolana (5,6% o 25.872 personas)⁴ y haitiana (87% o 497.825 personas). En el caso de esta última población

3 La feminización de la migración se refiere no solamente al volumen de mujeres, sino se trata del hecho de que más mujeres están migrando motu proprio como proveedores principales para sus familias.

4 Esta cifra (ONE, 2017) fue revisada por la DGM a fines de 2019 que, según sus cálculos, totaliza 114.000 personas venezolanas de las cuales 100.000 personas ostentan un estatus migratorio irregular. Desde enero de 2021, estas últimas se han beneficiado de un proceso de regularización ad hoc y de corta duración.

la situación es desafiante, no solamente para la inclusión de migrantes nacidos en Haití que siguen en su mayoría con un estatus migratorio irregular, sino para generaciones de descendientes nacidos en el país, de ascendencia haitiana, con el derecho a la nacionalidad dominicana (ONE, 2018, p. 446).

En lo que sigue, una primera parte presenta los antecedentes de la inmigración haitiana en la República Dominicana. En segundo lugar, se analiza la adopción de una nueva ley de migración en 2004 y sus efectos en políticas migratorias más restrictivas, dirigidas hacia la migración haitiana. En tercer lugar, se da cuenta de la sentencia del Tribunal Constitucional de 2013 que anuló de manera retroactiva la nacionalidad de decenas de miles de dominicanos de ascendencia extranjera, mayormente de ascendencia haitiana. En cuarto lugar, se estudia el proceso del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Irregular (PNRE) y los esfuerzos legislativos para revertir esta tendencia, hacia la exclusión con dos disposiciones clave operadas en paralelo desde 2015 hasta la fecha.

Al final, se presentan conclusiones con el objetivo de discernir las perspectivas hacia una gobernanza más efectiva de las migraciones, respondiendo específicamente a la indagación de por qué después de un siglo de inmigración laboral de la mano de obra haitiana, el cumplimiento de sus derechos laborales y su integración en el país, persisten como un problema de mayor envergadura a pesar de la necesidad comprobada de su trabajo en todos los sectores de la economía dominicana (ONE, 2018) y el hecho de que sus remesas apoyan de manera significativa al quintil más pobre en Haití (Banco Mundial, 2012, p. 28).

Los antecedentes

La República Dominicana comparte la isla caribeña de Hispaniola con Haití, hecho que condiciona las relaciones de este país, no solo con Haití sino con el resto del mundo (Craemer & Martínez, 2020, p. 7). El sector azucarero fue la base de la economía dominicana por muchos años y el mismo ha dependido históricamente de mano de obra extranjera

para los trabajos agrícolas de campo, principalmente de trabajadores migratorios provenientes de Haití (Riveros, 2014, p. 17). Hacia finales del siglo XIX, la caída de los precios del azúcar generó una baja en los salarios en el sector, que se vio acompañado de la falta de interés del campesinado dominicano por trabajar en esta industria. Este vacío fue compensado con el traslado de trabajadores procedentes del Caribe anglosajón (OIM/INM, 2017, p. 64).

En el siglo XX, la ocupación estadounidense en Haití (1915–1934) y en la República Dominicana (1916–1924), facilitó a dicho país trasladar mano de obra de un país a otro. El auge de la industria del azúcar en República Dominicana hizo que aumentara significativamente la inmigración de personas de Haití, sentando así las bases de un sistema de reclutamiento de trabajadores migratorios temporeros, que se extendería hasta mediados de la década de los ochenta (OIM/INM, 2017, p. 64).

En 1937, la masacre de personas haitianas y de ascendencia haitiana en la frontera por el dictador dominicano Rafael Trujillo, significó un hito en la historia de ambos países. Marcó una década que, además, se caracterizó por la imposición de mayores controles militares en la frontera a ambos lados de la isla y tensiones diplomáticas entre los dos países, que impidieron la implementación del régimen para contratación de contingentes de trabajadores temporeros, que había sido creado por la Ley de Migración de 1939 y su Reglamento (OIM/INM, 2017, p. 64).

Entre 1952 y 1986, se celebraron acuerdos bilaterales para el ingreso al país de trabajadores temporeros, impulsados por la adquisición progresiva de ingenios por parte de Trujillo, los cuales hasta 1950 habían sido en su mayoría de propiedad extranjera (Riveros, 2014, p. 14). Más adelante, la crisis del sector azucarero que comenzó a mediados de la década de 1980, y que se intensificó en la década de 1990, generó una contracción de la producción y una reducción de la demanda de mano de obra agrícola para este sector, que motivó la salida de trabajadores migratorios de los bateyes, en búsqueda de oportunidades en otros sectores económicos y zonas geográficas del país, con flujos más juveniles

y ligeramente más feminizados en lo que se llama “la nueva inmigración haitiana” (Silié *et al.*, 2002). Estos desplazamientos fueron facilitados por la ruptura del sistema regulado de contratación masiva de trabajadores temporeros en 1985–1986, a raíz de la crisis del azúcar y la caída de la dictadura de Jean–Claude Duvalier en Haití. A partir de entonces, los nuevos ingresos de personas haitianas tendieron a ser individualizados (Riveros, 2014, p. 28).

A su vez, la desestabilización política en Haití a lo largo de la década de 1990 también contribuyó al crecimiento de la inmigración haitiana en este período al ser, además, sustentada por las redes sociales migratorias que se habían ido conformando en las décadas anteriores (OIM/INM, 2017, p. 65). En este contexto, la demanda de mano de obra haitiana ha sido y sigue siendo alta, en especial para los sectores de la construcción y el agropecuario, donde ambos utilizan una mano de obra poco cualificada y, generalmente, de baja remuneración. Este es un indicativo de que sectores como el agropecuario y especialmente el sector de la construcción, se benefician de las precariedades salariales de la economía dominicana, de la cual forman parte los migrantes (OIM/INM, 2017, p. 157).

Según el UNFPA, la población ocupada de origen extranjero produjo alrededor del 9,54% del valor agregado a la economía dominicana en 2017 (UNFPA, 2018, p. 29). Por ramas de actividad, se destacan los aportes en la construcción y la agricultura como sigue:

La construcción concentra el 29,21% del aporte total del valor agregado de la población de origen extranjero, seguida por la agricultura y ganadería con el 28,15%, es decir, en estas se genera cerca de 1 de cada 3 pesos (RD\$) del valor agregado. En las actividades de hoteles, bares y restaurantes dicha población aporta el 9,54%, mientras que en el comercio al por mayor y menor el 8,12%. Le sigue el sector industrial (incluye industrias manufactureras y explotación de minas y canteras) con 5,56%, otros servicios con 4,80%, electricidad, gas y agua con 3,05%, transporte y comunicaciones con 2,48%, administración

pública y defensa con 1,17% e intermediación financiera con 1,05% (UNFPA, 2018, p. 29).

Si bien la industria del azúcar sigue teniendo cierta relevancia en la economía dominicana, la incorporación de los trabajadores haitianos se destaca en otros cultivos diferentes al azúcar, como el banano (o guineo) orgánico que se exporta a Europa. De acuerdo con los datos obtenidos por un estudio del Observatorio del Mercado Laboral Dominicano (OMLAD), los trabajadores haitianos predominan ampliamente en las fincas de guineo: dos tercios de los trabajadores de las fincas de guineo son haitianos (66,3%), mientras que sólo la restante tercera parte está constituida por dominicanos (33,7%) (Ministerio de Trabajo–OMLAD, 2011, p. 105).

En cuanto a la industria de la construcción, el OMLAD indica que los trabajadores haitianos predominan en las actividades laborales de la construcción: más de la mitad de los trabajadores de las obras de construcción son haitianos, mientras que el resto está conformado por trabajadores dominicanos (Ministerio de Trabajo–OMLAD, 2011, p. 40).

En relación con otras nacionalidades presentes en el país, según un estudio complementario de la ENI–2017, quienes aportan más a la economía dominicana son los inmigrantes nacidos en Haití, como sigue:

El aporte al valor agregado mayormente proviene de los nacidos en Haití con el 80% del valor agregado total de los inmigrantes en comparación con el 14% del aportado por los nacidos en la República Dominicana de padres extranjeros y el casi 6% aportado por los nacidos en otros países. El fuerte aporte al valor agregado proveniente de la mano de obra nacida en Haití constituye mayoría en 9 de las 11 ramas de actividad (UNFPA, 2018, p.29).

Por otra parte, hay que tener en cuenta que al tiempo que aportan a la economía dominicana, las personas migrantes envían remesas a su país de origen, que contribuyen en cierta medida a aliviar los efectos de la pobreza en dicho país.

En efecto, según el *Perfil migratorio de Haití* (OIM, 2015), es importante poner en perspectiva el impacto positivo de los flujos financieros iniciados por la diáspora haitiana, particularmente en términos de impacto social. Por ejemplo, según el Banco Mundial (2013) aunque las remesas de la República Dominicana representan un monto bajo en comparación con el total de remesas de Estados Unidos, estas tienen más probabilidades de reducir la pobreza. La razón es que los hogares que reciben estas remesas son significativamente más pobres que los que reciben remesas de Estados Unidos.

Es importante también tener en cuenta que las transferencias desde la República Dominicana y de otros países hacia Haití, con frecuencia se subestiman debido a los canales informales que se utilizan para pasar ese dinero (OIM, 2015, p. 37).

La migración internacional tiene efectos directos e indirectos sobre el crecimiento económico. La población inmigrante contribuye positivamente al bono demográfico, especialmente la de nacionalidad haitiana, ya que la mayor parte se concentra en los grupos en edad de trabajar y contribuye a aumentar el volumen de la fuerza laboral en el país (OIM/INM, 2017, p. 154).

En ese sentido, las tasas de crecimiento del PIB para los sectores donde se sitúan los inmigrantes, como el agropecuario, la construcción y en buena medida los servicios, han sido sectores de crecimiento sistemático año tras año, donde el rol de la mano de obra inmigrante es significativo (OIM/INM, 2017, p. 157).

Sin embargo, el aumento de la inmigración haitiana, su diversificación ocupacional y su mayor visibilidad social, han seguido estimulando debates sociales sobre las posibles consecuencias negativas de estos flujos (Ministerio de Trabajo—OMLAD, 2011, p. 14).

En muchos casos, este rechazo se sigue manifestando a través de presiones por parte de algunos sectores sociales sobre la necesidad de aumentar las deportaciones, las cuales también se han mantenido oficialmente a lo largo de esta última década (OIM/INM, 2017, p. 70). En efecto,

la OIM en Haití registró 96.213 deportaciones desde República Dominicana entre julio de 2015 y septiembre de 2017, en los meses que siguieron el fin del periodo de inscripción para el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (OBMICAa, 2019, p. 11). Según cifras oficiales de la DGM, a pesar de una moratoria de seis meses en 2020 debido a la pandemia, las autoridades dominicanas efectuaron deportaciones de 23.664 personas por vía terrestre (Listín Diario, 2021).

El Instituto de Investigación Social para el Desarrollo afirma: “Si bien a nivel nacional menos de la mitad de las personas expresa una actitud positiva a los derechos de inmigrantes haitianos, en las zonas metropolitanas y en las zonas donde la presencia de mano de obra haitiana está asociada al trabajo en el campo, se presentan mayores niveles de tolerancia” (IDS, 2017, p.121).

De acuerdo con un estudio de la Universidad de Connecticut, la desconfianza, por así mencionarlo, de los dominicanos hacia Haití, data de la época colonial:

La corriente principal de la historiografía dominicana sostiene que la desconfianza de los dominicanos hacia Haití se remonta a la época colonial, cuando la isla se dividió por primera vez en colonias francesas y españolas. Estas animosidades se confirmaron y se intensificaron como resultado de la lucha por la independencia de Haití, que siguió a dos periodos de dominación haitiana: En 1801, el líder de la revolución esclavista de Saint Domingue, Toussaint Louverture, conquistó la colonia española de Santo Domingo para la Revolución Francesa y abolió la esclavitud allí; entre 1822 y 1844, la isla se unió bajo el gobierno haitiano (Craemer & Martínez, 2020, p. 7).

A lo largo de la mayor parte del siglo XX y en el siglo XXI, los ultranacionalistas utilizaron libros de texto escolares, monumentos públicos y conmemoraciones, transmisiones de radio y otros medios para impulsar una narrativa según la cual la República Dominicana nació en la batalla contra Haití: Los líderes de opinión de la élite, por el contrario, restaron importancia a los

casos de cooperación mutua entre los haitianos y el pueblo dominicano, como el apoyo oficial haitiano a la insurrección de 1863 a 1865 que anuló el retorno del país a la colonia española (Craemer & Martínez, 2020, p. 7).

Además, las corrientes dominantes en la investigación sociológica tienden igualmente a destacar la singularidad de las perspectivas dominicanas sobre Haití y los haitianos:

Como lo expresó metafóricamente un relato periodístico muy leído, los dominicanos y haitianos están atrapados en una jaula en una isla donde están destinados a enfrentarse para siempre como gallos de pelea. Este predominante ‘modelo de conflicto fatal’ de las relaciones haitiano–dominicanas sostiene que el anti–haitianismo siempre ha invadido todos los estratos de la sociedad dominicana (Craemer & Martínez, 2020, p.7).

En las conclusiones del estudio de la Universidad de Connecticut sobre los estereotipos anti–haitianos en tres diarios dominicanos de cobertura nacional, realizado entre 2013 y 2015, los autores encontraron que un sesgo de coherencia de estereotipos estadísticamente significativo, surge en los tres periódicos al retratar a las personas de ascendencia haitiana como propensas a la violencia y el crimen. Tanto los sesgos anti–negros como los anti–inmigrantes están presentes y contribuyen a esta ecuación discursiva de “haitiano” igual “criminal” (Craemer & Martínez, 2020, p. 18).

Sin embargo, según el mismo estudio, no se encontraron suficientes evidencias sobre el tema de la hostilidad internacional entre Haití y la República Dominicana:

La historia de hostilidad internacional hacia la República Dominicana no está confirmada por la cobertura en todos los ámbitos. Este análisis sugiere que existen temas comunes en el tratamiento de Haití o de haitianos en los tres periódicos dominicanos (especialmente los estereotipos sobre el crimen y la violencia), pero también hay una diversidad considerable en las

formas en que los tres periódicos confirman y/o cuestionan los estereotipos (Craemer & Martínez, 2020, p. 19).

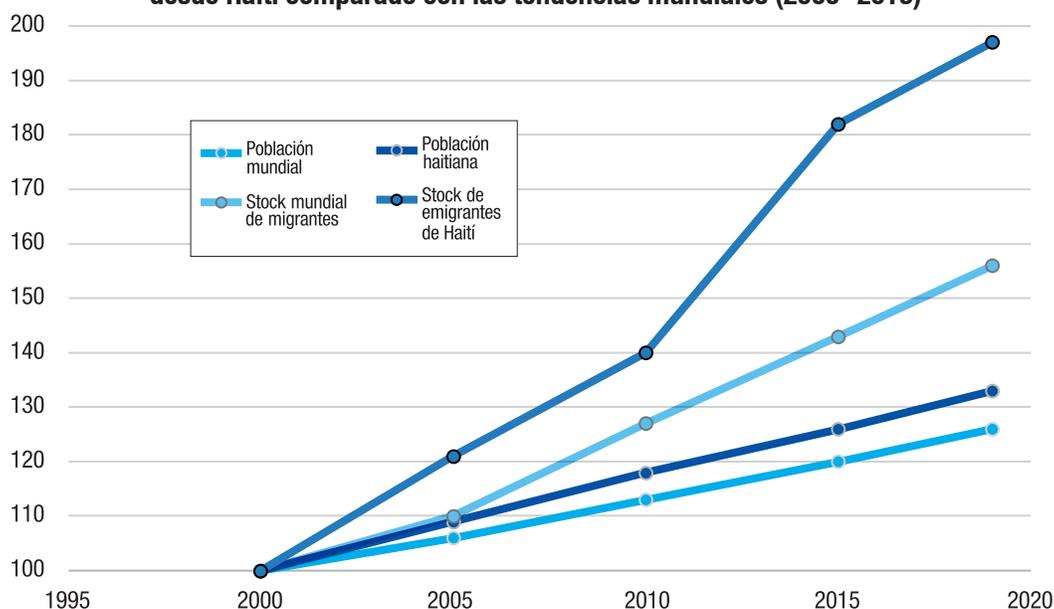
Por otra parte, señala el citado estudio:

Tanto los estereotipos anti–inmigrantes como los anti–negros predominan en la cobertura de temas haitianos por los principales diarios dominicanos. Casi no encontró evidencia, de hecho, que los diarios dominicanos retratan predominantemente a sus vecinos isleños a través de lentes de marcos nacionalistas dominicanos, expresados a través de temores de perder soberanía ante Haití (Craemer & Martínez, 2020, p. 19).

Ante todo, según el mismo estudio, la cobertura de la prensa dominicana sobre Haití y los haitianos confunde a los inmigrantes con malhechores criminales. Este tema no es particular de la situación de los dominicanos; parece asemejarse mucho a la retórica política anti–inmigrante en otros países. Además, “...aunque los estereotipos anti–negros, los estereotipos anti–inmigrantes y los estereotipos con respecto a la violencia criminal se promueven comúnmente, las referencias contra estereotipadas predominan sobre las afirmaciones que confirman estereotipos con respecto a los estereotipos específicamente anti–haitianos.” (Craemer & Martínez, 2020, p. 19).

Desde una perspectiva de largo plazo, los datos poblacionales y de migración de UNDESA, apuntan a un crecimiento más rápido de la población haitiana (1,5% por año en promedio) que la población mundial (1,2% por año) desde el 2000, como también a una tasa de crecimiento de la emigración haitiana mucho más rápida (3,6% por año) que el crecimiento del *stock* mundial de migrantes (2,4% por año). Como consecuencia, mientras el número de migrantes en el contexto mundial ha subido 56% entre 2000 y 2019, el número de personas migrantes haitianas casi se ha duplicado durante el mismo período de 805.000 a casi 1,6 millones (véase Gráfico 2). Durante este período, Estados Unidos, Canadá, República Dominicana y Francia, han sido los destinos preferidos para la migración haitiana,

Gráfico 2.
Tendencias en el crecimiento poblacional y de la migración desde Haití comparado con las tendencias mundiales (2000–2019)



Fuente: Elaboración propia con datos de UNDESA, 2019.

representando consistentemente entre 89–92% de la migración total haitiana. El incremento más fuerte en la emigración haitiana ocurrió después del terremoto devastador del 2010, con un incremento del 31% en el *stock* de emigrantes haitianos entre 2010 y 2015.

Por otra parte, cabe destacar que las encuestas oficiales nacionales, muestran un porcentaje estable de población haitiana en República Dominicana (87%) entre la encuesta oficial de inmigrantes (ENI, 2012) y la encuesta posterior (ENI, 2017). Estudios recientes en otros destinos para haitianos en la región, indican dificultades de integración por temas de racismo y xenofobia. En República Dominicana, hay que generar la voluntad política para actuar con base en los estudios que existen. Por ejemplo, sobre la salud de migrantes que antecede a la pandemia de COVID-19, o el tema de las cuotas laborales que también antecede a la pandemia pero que son iniciativas prometedoras.

La actual ley de migración de 2004 y su secuela

La Ley General de Migración fue promulgada en 2004 y deroga la Ley 95 de 1939, que había sido adoptada

dos años después de la masacre de haitianos en la frontera y dirigida particularmente a la inmigración haitiana. Su Reglamento de Aplicación es el 631–11, con fecha 19 de octubre de 2011. El reglamento de aplicación de la Ley de migración, fue promulgado apenas en octubre de 2011, dejando un vacío procedimental durante siete años para la aplicación de los mandatos de la Ley de migración. Cabe resaltar que la puesta en marcha del nuevo ordenamiento institucional no pudo concretizarse en este lapso, dejando al Consejo Nacional de Migración sin poder establecerse como entidad con competencias en la elaboración de políticas migratorias y coordinación institucional. Cabe mencionar que este tipo de retraso no es una excepción, la instalación de la arquitectura institucional en el país toma su tiempo para asentar base. Por falta de Reglamento específico para dicho Consejo, hasta la fecha tiene una vida coyuntural sin poder realizar su potencial. Por otra parte, el Instituto Nacional de Migración comenzó con una década de atraso, a raíz de un decreto de fines de 2013.

Si bien las discusiones modernas sobre la reforma de la ley de migración se remontan a fines de los años ochenta, no fue hasta un año después de la

aprobación de legislación doméstica sobre la trata de personas, que la Ley general de migración vigente fue aprobada, en 2004, sustituyendo la ley desfasada de la era de Trujillo. El proceso constituyó “una dinámica dilatada y sinuosa” según la descripción de la propia Dirección General de Migración (DGM, 2016, p.7). Se refiere a las posiciones encontradas entre sectores más conservadores y sectores más liberales que dificultaron la llegada a un consenso sobre la nueva ley.

Las disposiciones transitorias (Capítulo IX, Artículo 151) mandan al Gobierno a efectuar un proceso de regularización de los extranjeros radicados en el territorio nacional de manera irregular. Para estos fines el Consejo Nacional de Migración deberá preparar un plan de regularización, teniendo por criterios el tiempo de radicación del extranjero en el país, los vínculos con la sociedad dominicana y las condiciones laborales y socioeconómicas. Deberá establecer un registro de las personas extranjeras, los procedimientos de implementación del plan y las condiciones de apoyo institucional y logística.

La Ley General de Migración “ordena y regula los flujos migratorios en el territorio nacional, tanto en lo referente a la entrada, la permanencia y la salida, como a la inmigración, la migración y el retorno de los nacionales” (Artículo 1). El artículo 3 señala que “La inmigración se planifica de tal modo que sea controlada a fin de incorporar los recursos humanos que requiera el desarrollo del país”. Esta disposición refleja la relevancia que le otorga la Ley de Migración al tema de la migración laboral (OIT, 2013, p. 10).

La Constitución Política, en su Sección III, Artículo 25, se refiere al régimen de extranjería:

Régimen de extranjería. Extranjeras y extranjeros tienen en la República Dominicana los mismos derechos y deberes que los nacionales, con las excepciones y limitaciones que establecen esta Constitución y las leyes; en consecuencia:

- a) No pueden participar en actividades políticas en el territorio nacional, salvo para el ejercicio del derecho al sufragio de su país de origen;

- b) Tienen la obligación de registrarse en el Libro de Extranjería, de acuerdo con la ley;
- c) Podrán recurrir a la protección diplomática después de haber agotado los recursos y procedimientos ante la jurisdicción nacional, salvo lo que dispongan los convenios internacionales.

Además, en el Artículo 62, inciso 10, referente al derecho al trabajo, establece como “de alto interés la aplicación de las normas laborales relativas a la nacionalización del trabajo. La ley determinará el porcentaje de extranjeros que pueden prestar sus servicios a una empresa como trabajadores asalariados”. De esta manera, República Dominicana, a la luz de la Constitución y de la Ley General de Migración, en su condición de país de destino de migrantes laborales, opta por dar énfasis en su legislación al tema de la inmigración laboral. La Constitución otorga interés público a la nacionalización del trabajo y la Ley de Migración privilegia la incorporación de recursos humanos que requiera el país, mediante una admisión selectiva (OIT, 2013, p.10).

La Ley de Migración establece dos grandes categorías migratorias: residente y no residente. Residente es “el extranjero que, conforme a la actividad que desarrolle y/o de sus condiciones, ingresa al país con intención de radicarse o permanecer en el territorio dominicano” (Artículo 30, Ley de Migración). Esta categoría, a su vez, se divide en residente permanente y residente temporal:

Residentes permanentes

- Inmigrantes: extranjeros que poseen calificación profesional, de oficio u ocupación que requiere el desarrollo del país o que se ajuste a requerimientos de personal no satisfechos nacionalmente (Art. 33, inciso 1, Ley de Migración).

Residentes temporales

- Científicos, profesionales, periodistas, personal especializado, deportista y artistas, contratados por instituciones públicas o privadas que desarrollen actividades en el país.

- Técnicos, artesanos y trabajadores de alta calificación en su oficio (Art. 35, inciso 3, Ley de Migración).
- Extranjeros que, sin estar comprendidos en las categorías expresamente enumeradas por la ley, fueren excepcionalmente autorizados por el Director General de Migración, valorando para ello la actividad a desarrollar y el provecho que pueda generar para el país (Art. 35, inciso 8, Ley de Migración).

No residentes

- Trabajadores temporeros, entendiendo como tales a “todos aquellos extranjeros que ingresan al país para prestar sus servicios laborales por un tiempo determinado, y bajo contrato, de forma individual o formando parte de contingentes, por personas físicas o morales que explotan en el país unidades económicas de producción, distribución de bienes y servicios, y de acuerdo a las asignaciones de cuotas y planes de políticas migratorias que elabore el Consejo Nacional de Migración. Para los fines de la presente Ley, los contratos estacionales de la industria azucarera se reputan contratos de trabajo por tiempo determinado”.
- Habitantes de las comunidades fronterizas que desarrollen actividades no laborables, dedicados a las faenas de pequeño comercio, entendiéndose por tales, a los extranjeros que residen en áreas fronterizas limítrofes al territorio nacional y que ingresan al país dentro de un perímetro de la frontera, debidamente autorizados a realizar actividades lícitas y productivas, regresando diariamente a su lugar de residencia.

De estas categorías, las únicas que posibilitan el ingreso de personas con baja o ninguna calificación son la de trabajadores temporeros y habitantes de comunidades fronterizas. La realidad demuestra que la mayoría de migrantes están en esta situación, pues las personas haitianas, que conforman el 87,3% de inmigrantes en República Dominicana, cuentan con un nivel de escolaridad bajo: el 47,8% alcanzó el nivel básico o primario, el 21,6% el nivel secundario, solo el 5,7% el nivel universitario y de posgrado, y

el 22,3% señaló no tener escolaridad alguna. En cambio, el 46,9% de las personas nacidas en otros países reportaron poseer nivel universitario y de posgrado. Los perfiles de escolaridad de hombres y mujeres para cada uno de los grupos (haitianos y de otras nacionalidades) son semejantes, según la ENI-2012 (OIT, 2013, p.16).

En correspondencia al nivel de escolaridad bajo de las personas migrantes haitianas, su ocupación se da principalmente en labores agropecuarias (38,2%), trabajos sin calificación (21,6%), trabajadores diestros (15,1%) y tan solo el 3,2% se desempeñaba en ocupaciones de gerencia y de nivel profesional y técnico. Las mujeres se dedican principalmente al comercio, servicios y actividades agropecuarias (OIT, 2013, p.16).

Por otra parte, desde la década de los ochenta del siglo pasado, varias organizaciones de la sociedad civil han encontrado casos que ponen de manifiesto los obstáculos que enfrentan los hijos de personas inmigrantes haitianas nacidas en territorio dominicano para ser registradas y contar con la documentación que pruebe su nacionalidad dominicana (Wooding y Moseley-Williams, 2004, p. 47). Las principales dificultades se dan en el momento de registrar el nacimiento de los hijos de migrantes ante funcionarios de las Oficinas del Estado Civil, quienes negaban el registro de dichos nacimientos por el hecho de que sus padres se encontraban en situación migratoria irregular, ya que de acuerdo con la Constitución, los hijos de extranjeros en tránsito no podían adquirir la nacionalidad dominicana por la aplicación del principio del *jus soli* (OIM/INM, 2017, p. 249).

En 2004, con la adopción de la Ley General de Migración, hubo mayores restricciones en términos de acceso a la nacionalidad dominicana para descendientes de migrantes, a partir de la equiparación de las personas con categoría migratoria de No Residente, dentro de quienes se incluyen a los trabajadores temporeros, a personas en tránsito, para fines de pasar la nacionalidad a sus hijos. A la vez, la Ley General de Migración creó un procedimiento para el registro de nacimientos de hijos de extranjeros no residentes que naciesen

en territorio dominicano, a fines de que dichos nacimientos fuesen registrados en el libro de extranjería de la Junta Central Electoral (JCE). Dicho libro fue puesto en marcha en 2007 con la aprobación del Registro del Nacimiento de Niño(a) de Madre Extranjera No Residente en República Dominicana por parte de la JCE (OIM/INM, 2017, p. 249).

En 2005, ante el Caso de las niñas Yean y Bosico, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que “el estatus migratorio de una persona no se trasmite a sus hijos” (Corte IDH, 2005, p. 64).

En 2010, se estableció en el artículo 18 de la Constitución que, además de los hijos e hijas de extranjeros miembros de legaciones diplomáticas y consulares, así como de extranjeros que se hallen en tránsito en territorio dominicano, tampoco podrían adquirir la nacionalidad dominicana los hijos e hijas de personas extranjeras que “residan ilegalmente en territorio dominicano”. A raíz de dichas modificaciones, las dificultades vinculadas con la interpretación que diversas autoridades han dado a la cláusula de extranjeros “en tránsito”, ha conllevado a que la situación migratoria irregular de los padres tenga efectos sobre sus hijos, al ser un impedimento para que estos sean registrados y acreditar su nacionalidad dominicana (OIM/INM, 2017, p. 250).

La sentencia del Tribunal Constitucional

Dando seguimiento a las incursiones sobre la nacionalidad en la Ley de Migración de 2004 y la nueva cláusula en la Constitución de 2010 restringiendo el derecho al *jus soli* anteriormente mencionadas, y respondiendo a los recursos de amparo por personas dominicanas de ascendencia extranjera con sus documentos bajo cuestión, el Tribunal Constitucional falló sobre un caso y universalizó su juicio.

El 23 de septiembre de 2013, el Tribunal Constitucional dictó la sentencia 168–13, que anuló efectivamente la ciudadanía de decenas de miles de dominicanos de ascendencia extranjera, mayormente de ascendencia haitiana (CIDH, 2015, p. 123).

En respuesta a los efectos generados por la sentencia 168–13, con el objetivo de aplacar las protestas de defensores de derechos humanos a escala nacional e internacional, fue promulgada la Ley 169–14 que dividió a las personas afectadas por dicha sentencia en dos grupos que fueron denominados Grupo A y Grupo B. En relación con las personas del denominado Grupo A, la ley estableció la validación de las actas de nacimiento y la restitución de la nacionalidad para personas nacidas en el territorio dominicano entre el 16 de junio de 1929 y el 18 de abril de 2007 cuyos nacimientos hubiesen sido registrados. En relación con las personas del Grupo B, la ley estableció un procedimiento especial de registro en los libros de Registro de Nacimientos de Extranjeros para aquellas personas nacidas en territorio dominicano y que nunca fueron registradas en el Registro Civil, posibilitándoles que posteriormente pudieran aplicar a la regularización de su situación como migrantes, y después de dos años facultarlos para optar por la nacionalidad dominicana a través del procedimiento regular de naturalización (OIM/INM, 2017, p. 251).

En cuanto a la implementación de la Ley 169–14, se estima que de un total de 61.229 expedientes auditados correspondientes a personas del Grupo A en 2019, solo un 40% había accedido a la documentación, es decir, 24.189 personas (Riveros, 2019, p. 285). En relación con los beneficiarios de la ley en la categoría de Grupo B, es decir, de aquellas personas cuyos nacimientos no habían sido registrados y no contaban con acta de nacimiento, un total de 8.768 personas se acogieron al proceso previsto para ellas bajo la Ley 169–14 (Riveros, 2019, p. 291).

A finales del 2020, el gobierno dominicano saliente concedió la nacionalidad a 750 descendientes de haitianos, vía decreto presidencial (9 de agosto de 2020), contra el cual se han interpuesto varios recursos de anti-constitucionalidad de parte de sectores conservadores (Wooding, 2020, p. 3).

En resumidas cuentas, la operación de la Ley 169–14 ha sido tímida y no ha surtido los efectos esperados, ni en cuanto a celeridad para las personas despojadas de sus documentos dominicanos, ni para las personas nunca registradas para quienes no

hay ni una naturalización hasta la fecha. En estas circunstancias, personas del denominado Grupo A pudieron haber sido imposibilitadas a ejercer el sufragio en procesos electorales nacionales en 2020. De igual manera, tanto parte del Grupo A como la mayor parte del Grupo B, han sido excluidas de asistencia oficial dominicana bajo COVID-19 por carecer de una cédula dominicana (ISI, 2020, p. 11).

Por cierto, durante el proceso de elaboración de la ENI-2017, a los descendientes que participaron de la Ley 169-14 que “establece un régimen especial para las personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el registro civil dominicano y naturalización” se les invitó a indicar por qué no se naturalizarían y las razones expresadas fueron las siguientes:

- El 33,6% dijo no estar interesado;
- El 49,0% no quiere naturalizarse porque es dominicano y no necesita acogerse a este proceso;
- Solo el 6,5% no se naturaliza porque ello los convierte en ciudadanos de segunda;
- El 10,9% indicó otras razones (ONE, 2018, p. 446).

Periodo 2013–2020: El plan de regularización de extranjeros en situación irregular

Como mandato de la Sentencia 168-13, el 29 de noviembre de 2013, el Gobierno adoptó el Decreto 327-13 mediante el cual instituyó el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular en la República Dominicana (PNRE). El propósito del PNRE fue establecer un proceso –con una duración de 18 meses– para conducir a personas extranjeras en condición irregular, que se habían establecido en el país antes de la promulgación del Reglamento 631-11 de la Ley 285-04 de Migración a que aplicaran a una de las categorías migratorias previstas en dicha ley.

El proceso de registro al PNRE culminó el 17 de junio de 2015 con un total de 288.466 solicitudes, de las cuales fueron aprobadas el 87%. De los

250.241 extranjeros que fueron regularizados, 7.834 recibieron el estatus de residente temporal, mientras que 242.407 fueron favorecidos con la categoría de No Residente o de Trabajadores Temporeros (OIM/INM, 2017, p.137). Según el Informe final del Ministerio de Interior y Policía sobre el proceso de renovación o cambio de categoría migratoria de los extranjeros acogidos al PNRE, el total de acogidos fue de 209.714. Pero los documentos otorgados vencían en 2020 y se debían renovar, lo que plantea retos para el nuevo gobierno entrante durante el periodo de 2020 a 2024.

Según datos del Informe final del Ministerio de Interior y Policía, hubo 288.481 extranjeros inscritos y se regularizaron 259.963, es decir que 28.505 no fueron favorecidos.⁵ La causa fue el no poder presentar los documentos de identificación requeridos. Según el Ministerio de Interior y Policía, estos últimos pueden apelar la decisión y obtener la revisión de sus expedientes.

Uno de los logros del PNRE fue la posibilidad de acceso a la seguridad social de aquellos que fueron admitidos, dado que la Ley de Seguridad Social 87 de 2001, solo permitía el ingreso al sistema de los dominicanos y de los extranjeros con residencia legal en el país, lo que excluía a miles de migrantes en situación irregular. En el 2017, la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) habilitó un total de 13.449 números de seguridad social a personas extranjeras y sus dependientes adicionales; de estas, 11.466 corresponden a nacionales haitianos, la mayoría de los cuales fueron regularizados a través del PNRE. En abril de 2017, se estimaba en unos 22.000 el número total de extranjeros en el sistema y a mediados de 2018 la OIM reportó que la cifra ascendería a unas 40.000 (Petrozziello, 2018, p. 215).

Por tanto, es necesario garantizar la sostenibilidad de los resultados del PNRE en el sentido de que las personas que fueron registradas y acogidas en el mismo, puedan mantener una situación migratoria regular. Sin embargo, hasta la fecha la expedición de residencias de estadía dista mucho del número de beneficiarios del plan de

⁵ Ministerio de Interior y Policía. Dirección General de Migración. Informe Final Proceso de Renovación o Cambio de Categoría Migratoria de los Extranjeros Acogidos al Plan Nacional de Regularización.

regularización de extranjeros. La proporción es que, de 252.407 beneficiarios del plan, se han otorgado 2.758 residencias temporales y 560 residencias permanentes, lo que no concuerda con los objetivos de dicha regularización, entendida como un esfuerzo destacable en la acogida de las personas migrantes por parte del Estado. Ello lleva consigo la necesidad de mejorar el acceso de las personas migrantes al sistema de salud y de seguridad social, que se ha visto mejorado en el caso de los beneficiarios del PNRE pero que todavía dista mucho de tener un alcance más universal. Además, de poder contar con un estatus de residencia en el país, los progenitores migrantes pueden tener acceso a la nacionalidad dominicana para sus hijos(as) nacidos en territorio dominicano, tal y como lo dispone la Constitución enmendada en 2010.

Según los hallazgos de un estudio realizado a finales de 2020, menos de la mitad de las personas elegibles aplicaron para el Plan (tomando como punto de referencia la ENI, 2012), aunque fueron mayormente aprobados, con énfasis en el colectivo mayoritario de las personas migrantes haitianas. En este colectivo el porcentaje de mujeres inscrito en el Plan corresponde aproximadamente a su porcentaje (35%) dentro del colectivo haitiano, según la ENI, 2012. Pocas personas recibieron la residencia, ya que el documento más otorgado fue un permiso de trabajo temporal, de manera que, a fines de 2019, fuentes oficiales daban cuenta de que aproximadamente 200 mil personas tendrían que renovar su documentación (o cambiar de estatus si procede) en 2020 (OBMICA, 2020b, p.4).

A grandes rasgos, las barreras demuestran un Plan ambicioso con un plazo muy apretado y con criterios difíciles de alcanzar para el tipo de migrante concernido. Destaca la poca claridad en cuanto al tipo de documento otorgado y los procesos a llevar a cabo para su renovación o cambiar de categoría migratoria, notablemente en 2019. Muchas organizaciones sociales y sus redes representativas, emprendieron un proceso de judicialización para la reconsideración de casos emblemáticos, pero no han sido respondidas ni en el tiempo hábil en 2019

ni hasta la fecha por el Ministerio de Interior y Policía (MIP). Aunque la Dirección General de Migración ha hecho un esfuerzo importante en 2020 para dirigirse al tema de la renovación de documentos, apoyada por la OIM RD, no dio abasto en el contexto desafiante de la pandemia del COVID-19 (OBMICA, 2020b, p.5).

De no encontrar soluciones sostenibles que alinean el Plan con la Ley de Migración (o la modificación de la misma y/o su reglamento), las ganancias tímidas en acceso a la seguridad social, promovido en el marco de la implementación del Plan, podrían esfumarse. En el peor de los casos, se podría retroceder a una situación de irregularidad generalizada, tal y cual fue la norma antes de lanzar el Plan. Cabe notar que muchos países están desafiados por temas similares en el contexto de la pandemia y existen algunas buenas prácticas de flexibilización de que se puede aprender en la región de América Latina y el Caribe y en Europa (OBMICA, 2020b, p. 5).⁶

Conclusiones

La política migratoria es muchas veces sujeta a intensos debates políticos y puede estar sustentada en sentimientos populistas. Se deben elaborar las políticas migratorias con base en datos y en un análisis bien fundado de los beneficios y riesgos del movimiento de personas para el Estado. Para asegurar la buena gobernanza de las migraciones, un Estado debe recoger, analizar y usar datos creíbles e informaciones sobre tendencias demográficas, movimientos transfronterizos, desplazamiento interno, diásporas, mercados laborales, tendencias estacionales, educación y salud entre otros.

Eventos globales recientes presentan a los países con una oportunidad histórica para avanzar en la producción de datos para migración e invertir en su compilación. Primero, en 2015 muchos países se comprometieron con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que por primera vez tiene referencias a la migración y la movilidad humana. Segundo, la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes busca propiciar

6 Destaca el gesto humanitario del Presidente Duque de Colombia, a comienzos de 2021, en esta relación, al otorgar la residencia a 800.000 migrantes venezolanos en situación irregular.

la cooperación internacional para mejorar la compilación de datos sobre las migraciones mediante el reforzamiento de capacidades, apoyo financiero y asistencia técnica. Además, condujo a una negociación inter-gubernamental y a la adopción en 2018 del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular y del Pacto Mundial sobre Refugiados.

Independientemente de no haber suscrito dichos pactos al último momento (OBMICA, 2020, p. 223), en años recientes la República Dominicana ha comenzado a generar datos que ayudan a elaborar políticas públicas más apropiadas y su debida aplicación. Al contar con estadísticas y datos de peso, notablemente dos encuestas sobre inmigrantes (ENI, 2012 y ENI, 2017) y múltiples estudios derivados de estas encuestas oficiales, cabe preguntarse por qué la gobernanza de las migraciones, especialmente de cara a inmigrantes y –en particular– migrantes haitianos, no luce más coherente.

La demanda de mano de obra haitiana ha sido y sigue siendo alta en el país, en especial para los sectores de la construcción y el agropecuario, donde ambos utilizan una mano de obra poco cualificada y, generalmente, de baja remuneración. Este es un indicativo de que sectores como el agropecuario y especialmente el sector de la construcción, se benefician de las precariedades salariales de la economía dominicana, de la cual forman parte los migrantes. La población inmigrante contribuye positivamente al bono demográfico, sobre todo la de nacionalidad haitiana, ya que la mayor parte se concentra en los grupos en edad de trabajar y contribuye a aumentar el volumen de la fuerza laboral en el país.

Dados los esfuerzos emprendidos en los últimos años en el ámbito de la regularización de personas migrantes en el país, se requiere garantizar la sostenibilidad de los resultados del PNRE, en el sentido de que las personas que fueron registradas y acogidas en el mismo, puedan mantener una situación migratoria regular. Sin embargo, hasta la fecha la expedición de residencias de estadía dista mucho del número de beneficiarios del plan de regularización de extranjeros, lo que no concuerda

con los objetivos de dicha regularización, entendida como un esfuerzo destacable en la acogida de las personas migrantes por parte del Estado. Ello lleva consigo la necesidad de mejorar el acceso de las personas migrantes, al sistema de salud y de seguridad social que se ha visto mejorado en el caso de los beneficiarios del PNRE, pero que todavía está lejos de tener un alcance más universal, con solo 22.000 extranjeros en el sistema.

La misma consideración cabe para los descendientes nacidos en el país de inmigrantes en situación irregular, de los cuales apenas una minoría de las personas afectadas, han podido tener acceso tímidamente a documentos de identidad dominicanos, tras la aprobación de la Ley 169–14 que procuraba dar respuesta a la sentencia 168–13 del Tribunal Constitucional.

Todo ello pone de relieve la necesidad de mejorar el marco jurídico sobre las migraciones en el país y su aplicación, de modo que el mismo promueva una gestión que facilite la regulación de los flujos en lugar de restringirla, dando mayores facilidades a la migración regular para poder mitigar los efectos de la migración irregular en las personas migrantes, de modo que puedan ser efectivamente sujetos de derechos. De no ser así, las personas migrantes preliminarmente regularizadas se quedarán en una situación de “legalidad precaria”,⁷ propensas a caer en redadas y expulsiones erróneas.

Mientras que los emigrantes dominicanos han llegado a adquirir un estatus migratorio regular en muchos contextos de la diáspora dominicana y la ciudadanía del país de acogida con relativa facilidad, hay muchas barreras en el caso de la inmigración haitiana a su debida integración en República Dominicana. Esto es así tanto para la mano de obra migrante nacida en Haití, como para sus descendientes nacidos en el país, cuyas posibilidades de acceder a su ciudadanía dominicana son problemáticas, a pesar del derecho a poseerla sin mayores restricciones antes del 2010. El perito, antropólogo Samuel Martínez en el Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana, abundó sobre estos temas al comenzar su testimonio ante la Corte IDH de la siguiente manera:

7 Este término fue acuñado por Basok y Wiesner en 2017, para describir el programa de regularización en México.

Los dominico–haitianos no sólo están luchando por la ciudadanía legal sino también por la ciudadanía cultural, para que se dé un reconocimiento más amplio de su pertenencia a República Dominicana y para que formen legítimamente parte de dicho país. La ciudadanía cultural es un término amplio que han creado los estudiosos del derecho y los investigadores sociales para describir dichas presuposiciones no declaradas sobre quién, en términos de raza–etnia–clase, pertenece totalmente a la nación y define su identidad fundamental. La exclusión de la ciudadanía cultural puede tener consecuencias negativas sociales, económicas y psicológicas para las personas internamente colonizadas o las minorías étnicas–raciales desfavorecidas que se ven relegadas a una duradera condición

de ciudadanos de segunda clase o a los que se niega totalmente la ciudadanía (Corte IDH, 2005, p.25).

En resumen, se observa a un país que expulsa población sin muchos planes de vinculación con la diáspora dominicana más allá del recibimiento de remesas con base en hogares, y que no integra el colectivo de mayor volumen y más antigüedad de inmigrantes haitianos. Por lo tanto, el país responde a un modelo que es excluyente. Esta realidad dificulta la buena gobernanza de las migraciones que atañen a la República Dominicana, impidiendo un desarrollo más sostenible para todas las personas en situación de movilidad humana, sobre todo las personas en movimiento de los sectores más empobrecidos de la sociedad insular.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2012). *Haití, República Dominicana. Más de la suma de sus partes: Un estudio sobre las relaciones económicas bilaterales*. Disponible en <https://www.bancomundial.org/content/dam/Worldbank/document/HAITI-RD.pdf>
- Castro, R. (February 3rd 2021) “Más de 20 mil extranjeros fueron repatriados en 2020”. *Listín Diario*. Disponible en: <https://listindiarario.com/la-republica/2021/02/03/655454/mas-de-20-mil-extranjeros-fueron-repatriados-en-2020>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2015). “Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en la República Dominicana”. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/RepublicaDominicana-2015.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2018). “Informe Anual 2018. Capítulo V. Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos”. Disponible en: www.oas.org
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2005). Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Sentencia del 8 de septiembre de 2005. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/se-riec_130_esp.pdf
- Craemer & Martínez. (2020). “Anti-Haitian stereotypes in three Dominican daily newspapers: a content analysis”. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/17442222.2020.1773031>
- Dirección General de Migración (2016). *Carta del Compromiso al Ciudadano*. Santo Domingo.
- Durán, R. (2018). “Flujo Migratorio: Cifras y Tendencias” en *Estado de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2017*. Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe (OBMICA). Disponible en: www.obmica.org
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa República Dominicana (2002). Silié *et al.* “La nueva inmigración haitiana”.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UN-FPA) (2018). “Aporte al valor agregado de la población de origen extranjero en la República Dominicana”. Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes. ENI-2017. Disponible en: <https://dominicanrepublic.unfpa.org/>
- Fundación Juan Bosch (2018). “Masacre de 1937. 80 años después. Reconstruyendo la memoria”. CLACSO/FLACSO-RD/ Instituto Superior Pedro Francisco Bonó/ Instituto de Historia de la Universidad Autónoma de Santo Domingo. Santo Domingo, República Dominicana.
- [Institute on Statelessness and Inclusion. \(2020\). Stateless in a Global Pandemic. Impact Report. Disponible en: https://files.institutesi.org/Covid19_Stateless_Impact_Report.pdf](https://files.institutesi.org/Covid19_Stateless_Impact_Report.pdf)
- Instituto de Investigación Social para el Desarrollo (IDS) (2017). “Imaginar el futuro: Ciudadanía y democracia en la cultura política dominicana”. Santiago de los Caballeros, R.D. Disponible en: <https://www.institutoisd.org/publicaciones>
- Institute on Statelessness and Inclusion (2020). *Statelessness in a global pandemic. Impact Report 2020*. https://files.institutesi.org/Covid19_Stateless_Impact_Report.pdf
- Ministerio de Interior y Policía (2020). *Dirección General de Migración. Informe Final. “Proceso de Renovación o Cambio de Categoría Migratoria de los Extranjeros Acogidos al Plan Nacional de Regularización”*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Ministerio de Trabajo, Observatorio del Mercado Laboral Dominicano (OMLAD) (2011). “Inmigrantes Haitianos y Mercado Laboral. Estudio sobre los Trabajadores de la Construcción y de la Producción del Guineo en la República Dominicana”. Santo Domingo, D.N. Disponible en: www.omlad.gob.do
- Montero, J. y Peralta, N. (2019). “La Emigración Dominicana: Cifras y Tendencias”, en *Estado de las*

- migraciones que atañen a la República Dominicana 2018*. Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe (OBMICA). Disponible en: www.obmica.org
- Muñiz, D. (2019). “Evolución de las Políticas Migratorias”, en *Estado de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2018*. Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe (OBMICA). Disponible en: www.obmica.org
- OBMICA (2019). “*Migración forzada: Deportaciones por vía terrestre de la República Dominicana hacia la República de Haití*”. Santo Domingo: Editora Búho. Disponible en: www.obmica.org
- OBMICA (2020a). *Estado de las Migraciones que Atañen a la República Dominicana, 2019*. Santo Domingo: Editora Búho. Disponible en: www.obmica.org
- OBMICA (2020b). *Boletín*. Año 10. Número 4. Disponible en: www.obmica.org
- Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) (2015). “*Estimaciones y Proyecciones Nacionales de Población. Proyecciones Derivadas 2000–2030*”. Volumen 111. Santo Domingo.
- Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) (2018). “*Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Unión Europea. Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI–2017)*”. Informe General. Santo Domingo, R.D. Disponible en: <https://www.one.gob.do/encuestas/eni>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2013). “Análisis del Reglamento de Aplicación de la Ley de Migración No. 285–04, desde una perspectiva de género y de derechos”, Antezana Rimasa. Disponible en: http://www.oit.org/san-jose/publicaciones/WCMS_249030/lang--es/index.htm
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) e Instituto Nacional de Migración de República Dominicana (INM) (2017). “Perfil Migratorio de República Dominicana”. Disponible en: <http://rosanjose.iom.int/site/sites>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2018). “Matriz de Monitoreo del Desplazamiento. Entendiendo el Flujo Poblacional Venezolano en República Dominicana. Monitoreo de Flujo de Población Venezolana Oct–Dic 2018”, DTM. Disponible en: <https://migration.iom.int/reports/>
- Organisation internationale pour les migrations (OIM) (2015). «Profile Migratoire National». Disponible en : migration_profile_haiti_2015_0.pdf (iom.int)
- Petrozziello, A (2018). “Evolución de las Políticas Migratorias”, en *Estado de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2017*. Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe (OBMICA). Disponible en: www.obmica.org
- Riveros, N. (2019). “Situación de Derechos Humanos de las Personas Migrantes y sus Descendientes”, en *Estado de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2018*. Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe (OBMICA). Disponible en: www.obmica.org
- Riveros, N. (2014). “*El Estado de la cuestión de la población de los bateyes dominicanos en relación a la documentación*”. Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo en el Caribe (OBMICA). Santo Domingo: Editora Búho. Disponible en: www.obmica.org
- Rodríguez, A. (2014). “*Estado del arte de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2013*”. Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo en el Caribe (OBMICA). Santo Domingo: Editora Búho. Disponible en: www.obmica.org
- Salcedo, A. (2019), “Tendencias de las Migraciones en el Caribe Insular”, en *Estado de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2018*. Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe (OBMICA). Disponible en: www.obmica.org
- Tanya Basok & Martha L. Rojas Wiesner (2018). “Precarious legality: regularizing Cen-

- tral American migrants in Mexico, *Ethnic and Racial Studies*, 41:7, 1274–1293, DOI: [10.1080/01419870.2017.1291983](https://doi.org/10.1080/01419870.2017.1291983)<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01419870.2017.1291983?journalCode=rers20>
- UNDESA. Population Division (2017). *“International Migration Report 2017”. Highlights*. New York: United Nations. Disponible en: <https://www.un.org/development/desa/publications/international-migration-report-2017.html>
- Wooding, B. (2020). “Seizing new opportunities to address statelessness in the Dominican Republic”, en *European Network on Statelessness*, UK. 9 Noviembre, 2020. Disponible en: <https://www.statelessness.eu/updates/blog/seizing-new-opportunities-address-statelessness-dominican-republic>
- Wooding, B. y Moseley–Williams, R. (2004). “Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana.” *Servicio Jesuita a Refugiados*. Disponible en: www.acnur.org

CAPÍTULO 11

La migración internacional cubana en el siglo XXI: Condicionantes y articulaciones

Ileana Sorolla Fernández
Programa FLACSO–Cuba

Introducción

La República de Cuba, ubicada en el mar Caribe a unas escasas 90 millas de la península de la Florida, donde radica el más antiguo y numeroso asentamiento de emigrados cubanos en Estados Unidos, es conocida como la Isla de Cuba o la mayor de las Antillas, aunque en realidad es un archipiélago. Su superficie total es de 109.884 km² y está formado por la Isla de Cuba, la Isla de Pinos y alrededor de 4.195 cayos e islotes (ONEI, 2020, p. 7).

Según el *Anuario Estadístico de Cuba 2019* (ONEI, 2020), la población de Cuba es de 11.193.470, con una densidad de 101.9 habitantes por km² y un ligero predominio del sexo femenino (relación de masculinidad de 988). Su demografía comparte ciertos rasgos con la de los llamados países desarrollados. Por solo mencionar algunos, el 77% de la población reside en asentamientos urbanos; sostiene una tasa de mortalidad infantil por debajo de cinco por cada mil nacidos vivos, indicador que ubica al país entre los 20 primeros en el mundo y en la primera posición en la región de las Américas (OPS, 2020). Alcanza una esperanza de vida al nacer de 78,45 años, superior a 80 en las mujeres; el envejecimiento es su principal característica, con casi un 20% de las personas en edades de 60 años y más, y un valor proyectado al año 2030 de más de un 30%, comportamiento que ha sido explicado por los niveles de fecundidad por debajo del reemplazo generacional, que se considera como el principal reto de Cuba en el campo de la relación población –

desarrollo (ONEI, 2020a). El país alcanza un Índice de Desarrollo Humano Alto, en el puesto 72 del ranking del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que tiene en cuenta las variables vida larga y saludable, conocimientos y nivel de vida digno de la población (PNUD, 2019, p. 26).

Estos indicadores sociales contrastan paradójicamente con los sostenidos saldos migratorios externos negativos del país. Sin embargo, este rasgo no aparece en la etapa socialista, pues desde la década del treinta del siglo XX, en consonancia con los impactos socioeconómicos que provocó en Cuba la crisis económica mundial desatada por la “Gran Depresión”, el patrón migratorio externo se definió por la emigración, rasgo que se ha mantenido hasta hoy con limitadas excepciones.¹

Según los estimados de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), coincidentes con los de fuentes nacionales, actualmente un 15% de la población reside en el exterior, con lo cual Cuba ocupa el sexto lugar entre los 20 países de América Latina y el Caribe con las mayores cifras de emigrantes (OIM, 2019, p. 104).

Por su parte, la División de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (Undesa, 2020) estima la población emigrada en 1,7 millones. Más recientemente, según estadísticas oficiales de Cuba, publicadas a partir de la base de datos del Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), al cierre del primer trimestre del 2020 se registraron cerca de 2,2 millones de cubanos residentes en el exterior (19,6%) y más de

¹ Se observan saldos migratorios positivos en el año 1959, cuando el triunfo de la revolución atrae a la Isla una inmigración de retorno y es solo en los años 2013 y 2014 que se vuelve a observar una ligera recuperación, con saldos migratorios externos positivos a raíz de la reforma a la política y legislación migratoria introducida en 2013. Para comprobar el comportamiento de los saldos migratorios externos cubanos de 1900 a la fecha, consultar los datos que proporciona el *Anuario Estadístico de Cuba 1996* (ONE, 1997, p. 71) y el *Anuario Demográfico de Cuba 2019* (ONEI, 2019, p. 92).

447.000 que se encuentran temporalmente en el extranjero (Aja, 2020, p. 162).

La composición de la emigración es mayormente femenina (57,1%) y en un 42,2% integrada por personas en edades económicamente activas (Undesa, 2020). En cuanto a su distribución geográfica, existen registros de cubanos residentes en 129 países, de ellos más de un millón y medio radicados en Estados Unidos, fundamentalmente asentados en el sur de la Florida.

Cabe entonces preguntarse: ¿por qué tantas personas emigran de un país que garantiza las condiciones esenciales no solo para la subsistencia humana, sino también para una vida digna; ofrece bienestar y desarrollo humano?

Sobre las condicionantes y articulaciones globales/locales

La imagen mediática de la migración en Cuba ha sido diseñada y proyectada por las transnacionales de la información como un fenómeno *sui generis*, derivado de la revolución, que “expulsa flujos emigratorios masivos” como expresión de su disfuncionalidad o que huyen de un régimen dictatorial. Son frecuentes los reportes de prensa sobre cubanos en las caravanas de migrantes que atraviesan Centroamérica y México en camino hacia Estados Unidos, tal y como fueron las noticias sobre las crisis migratorias de 1980 y de agosto del 1994 (conocidas como Crisis del Mariel y de los Balseros, respectivamente), así como sobre las experiencias migratorias más crudas y los trágicos arribos de embarcaciones rústicas a las playas del este mexicano, desviadas de su ruta irregular a la Florida.

De igual modo, el discurso, las tendencias y el comportamiento político de determinados segmentos de la emigración cubana en Estados Unidos alcanzan una visibilidad tal en los medios de alcance internacional, que se llegan a instalar en las creencias del público, incluso entre los más ilustrados, como si fuera una especie de identidad diaspórica. Sin embargo, si bien esa emigración es la más numerosa y territorialmente concentrada, tiene una historia propia y sus propias dinámicas de relación

con los poderes locales, que no son representativas ni generalizables a la migración cubana en su totalidad (para entender sus particulares desarrollos, se recomienda, por ejemplo, consultar a Poyo, 1991; Arboleya, 1995; Pérez y Grenier, 2003).

Esta representación politizada de la migración internacional cubana resulta sesgada y ancla el tema, ya de por sí complejo, a referentes y paradigmas explicativos del conflicto Estados Unidos–Cuba. Está apegada a modelos de un discurso polarizante, que Teun A. van Dijk definiera en *Política, ideología y discurso* como “cuadrado ideológico” (2005, p. 30), estrategia de autopresentación positiva y presentación negativa de los demás, característica del conflicto.

Ciertamente, si bien la migración internacional cubana manifiesta características que la particularizan a partir de sus raíces históricas y evolución, interconectada con procesos internos y externos. En su estado actual se expresa como un fenómeno multicausal, que cuestiona la matriz dicotómica de base ideológica del discurso público de/sobre la migración cubana, articulado con una agenda de “cambio de régimen”.

La cuestión migratoria fue una de las primeras en recibir el impacto de la reacción estadounidense al triunfo de la revolución y la relación de dependencia, que dominó hasta ese momento, se transformó esencialmente en una relación migración–conflicto. Este viraje marcó ulteriormente la cuestión entre ambos países: a la política migratoria estadounidense hacia Cuba se le atribuyó una función de presión, desgaste y agotamiento, condicionó la normativa, alteró la composición, fluidez y orientación de los flujos, y a la inmigración en ese país se le asignó una función instrumental en la implementación de la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba.

La inmigración irregular se instaure como un rasgo distintivo, pues ingresa a territorio estadounidense al amparo de una política de admisión indiferenciada en cuanto a vías y medios de arribo. A los recién llegados se les otorga la condición de refugiados políticos, al amparo de la Ley Walter–McCarran de 1952 y de la Ley Pública 87–510 de junio de 1962,

conocida como “Ley de Asistencia a la Migración y a los Refugiados del Hemisferio Occidental” (USCIS, 2011), y se les proporcionan ayudas a la inserción, con la creación del Centro de Emergencia para Refugiados Cubanos en Miami.

Esa política, apegada al marco de la Guerra Fría en su origen, se expandió paulatinamente con el tiempo, eliminando prácticamente cualquier barrera legal a la admisión irregular de personas cubanas. Funcionará desde entonces como un estímulo al tráfico de migrantes que no disponen de recursos, no reúnen los requisitos exigidos por los programas de visados, buscan vías más rápidas para emigrar o la utilizan con una connotación política.

En respuesta, el gobierno de Cuba le asigna un carácter restrictivo y defensivo a su legislación y política migratoria, introduciendo como una de las primeras medidas el Permiso de Salida (mediante la Ley No. 2 de 1959), para evitar el éxodo de personas vinculadas a crímenes de la tiranía batistiana, se reducen al mínimo las autorizaciones de salidas temporales y se implementa, en octubre de 1961, el Permiso de Entrada a Cuba.

El 12 de enero de 2017, el entonces presidente Barack Obama decidió poner fin a dos de los principales instrumentos de esa política: el Programa de Profesionales Cubanos de la Medicina Bajo Palabra (*Cuban Medical Professional Parole Program*) y la política de “pies secos, pies mojados” (USCIS, 2011).

El primero, instaurado por el gobierno de George W. Bush en agosto de 2006, estaba dirigido a promover el éxodo hacia Estados Unidos de los profesionales de la salud que se encontraban laborando en programas de colaboración médica en otros países. Expresado en sus propios términos, establecía la posibilidad de “...utilizar la potestad de *parole* en favor de personal médico cubano que se encuentre en una misión gubernamental en un tercer país y tome la decisión de desertar. Esta política beneficiará también a la familia de estos profesionales” (DHS, 2006). Bajo el auspicio del programa, este personal médico podía solicitar permiso de ingreso bajo palabra en una embajada o consulado estadounidense que no estuviera en Cuba ni en Estados Unidos.

En cuanto al segundo, consistía en una interpretación de los Acuerdos Migratorios de 1995 con el gobierno de William J. Clinton, que implicaba que todo cubano interceptado en el mar (*wet feet*) sería devuelto, pero aquellos que lograran tocar tierra (*dry feet*) podrían permanecer en Estados Unidos, obtener un permiso de trabajo, acceder a programas de ayuda y, transcurrido un año, pedir la residencia permanente (USCIS, 2011). Este derecho se sustenta en la Ley para Ajustar el *Status* de los Refugiados Cubanos al de Residentes Permanentes Legales en los Estados Unidos, y para otros fines, Ley Pública 89–732 de 1966, conocida como Ley de Ajuste Cubano (USCIS, s. f.). Con ella se garantiza que todo cubano que arribe al país por vías irregulares, siempre que sea inspeccionado y admitido, podrá obtener la residencia al año y un día de su entrada.

Esta ley no ha sido derogada, lo que sumado a que las deportaciones estén sujetas a la voluntad de cumplimiento de los acuerdos migratorios vigentes entre ambos países, condiciona que aun persista la regularización de aquellos que logren ingresar irregularmente, ser admitidos o permanecer, para luego solicitar un ajuste de su condición migratoria (USCIS, 2020). Es por esto, que el alcance de la decisión de B. Obama ha quedado limitado.

La migración internacional en Cuba ha transitado por diferentes momentos históricos: desde la inmigración colonial a la emigración de dependencia en la primera mitad del siglo XX, insertándose a partir de 1959 en el complejo entramado del conflicto Cuba–Estados Unidos, con lo que entra en el siglo XXI como un proceso sostenido de emigración. Sin embargo, hoy se encuentra en transición a una creciente movilidad internacional, que aunque aún muestra la huella de la relación conflictiva entre Cuba y el principal país de destino de su emigración, se produce en un contexto global distinto y en una situación interna en constante cambio.

El capitalismo contemporáneo ha globalizado sus relaciones de producción, internacionalizado el capital y el mercado de trabajo, la producción de bienes, servicios y también los modos de vida o, al menos, las aspiraciones y proyectos individuales de una vida mejor idealizada. Las migraciones son un

factor inherente a su desarrollo, pero las necesidades, intereses y decisiones individuales quedan sujetas a la selectividad de las políticas migratorias y a la segmentación de los mercados laborales, a la influencia de múltiples actores y factores, nacionales e internacionales, públicos y privados.

Su impacto en el comportamiento de la migración cubana actual se trasluce en la diversificación de motivaciones, en la reorientación de rutas, destinos y en la reconfiguración de modalidades migratorias en función de las oportunidades para sortear los requerimientos de otorgamiento de visados, sustentadas en la conectividad que proporcionan las infocomunicaciones con el acceso creciente a la internet, en las relaciones familiares, profesionales y de amistad, que devienen en redes migratorias, en los dinámicos y plurimotivados vínculos entre los que migran y los cubanos que permanecen en el país.

En su evolución, la migración internacional ha impregnado su huella en la cultura, en la familia y en el sistema de opiniones, creencias, actitudes y valores que ha desarrollado en los cubanos con respecto a sí misma, atravesando hoy como un eje transversal toda la estructura de la sociedad, donde los proyectos y experiencias migratorias, imaginadas, proyectadas y vividas, han pasado a ser parte de la cotidianidad, y despojadas de la connotación ideológica que adquirieron en el fragor de la confrontación revolucionaria de los primeros años. Ella se relaciona con la multicausalidad que caracteriza a la migración en ese marco global, y también con las políticas migratorias, concepciones y condiciones de desarrollo nacional.

En el año 2013 se inicia en Cuba una reforma migratoria, que tiene como propósito ajustar la política a los cambios producidos en la composición y distribución geográfica de la migración, eliminar las principales medidas restrictivas a la movilidad internacional de la población y favorecer la

circularidad migratoria. El 14 de enero de ese año entró en vigor el Decreto–Ley 302 del 11 de octubre de 2012, modificativo de la Ley número 1312/76, “Ley de Migración” (MINJUS, 2012, p. 1357–1387), con el cual se flexibilizaron los requisitos de salida del país, al eliminar el trámite de solicitud de Permiso de Salida; se amplió de once meses a dos años el tiempo de permanencia continua en el exterior sin perder la condición de residente en territorio nacional, con posibilidad de prórroga,² y se flexibilizaron los trámites de reasentamiento en el país para los ciudadanos cubanos que se encuentran en la condición de emigrados.

Los resultados de la Encuesta Nacional de Migración, publicados en enero de 2019, revelaron datos que muestran el comportamiento migratorio y su conversión en una intensa movilidad internacional de la población después de la reforma de 2013:³ el 38% de los cubanos tiene familiares residiendo en el exterior de manera temporal o permanente; cerca del 16% de los sujetos que están viviendo de forma temporal en el exterior lo hace desde antes del 2013, lo que sugiere una movilidad frecuente de entrada y salida del país (al menos han viajado una vez cada dos años), y algo menos del 5% de la población de 15 años de edad y más, admitió haber realizado algún viaje al extranjero durante los cinco años previos a la encuesta (ONEI, 2019a, p. 29, 50).

Estos hallazgos se precisan con datos de fuentes oficiales sobre el aumento de los viajes temporales de las personas cubanas al extranjero por motivos personales (considerando la atención de un negocio propio, cursar estudios por iniciativa individual, cumplir un contrato de trabajo de interés propio, visitas familiares, entre las más frecuentes). Entre 2013 y 2018, se realizaron más de 3.400.000 viajes. Solo durante el 2018 se realizaron más de un millón de viajes (por unas 552 mil personas) y entre enero de 2019 y febrero de 2020, aumentaron a 1.518.708 (Beltrán, 2019; Aja, 2020, p. 163). Con respecto a

2 A los efectos de los controles migratorios cubanos, si se permanece fuera del país por más de dos años consecutivos (sin haber tramitado una prórroga de estancia en el exterior), al término de ese período se registra un cambio en el status migratorio, pasando a la condición de emigrado (residente permanente en el extranjero). Ello no implica limitaciones para el regreso al país, pero sí algunas limitaciones de derechos que están fijados a la residencia permanente en territorio nacional, como, por ejemplo, en cuanto a derechos políticos, se pierde el ejercicio del voto; en el derecho de sucesión, se condiciona la posibilidad de recibir cierto tipo de herencias, entre otros.

3 La movilidad internacional de la población se entiende como “los desplazamientos temporales, la circulación y la reversibilidad, pero también el traslado definitivo de la residencia, por lo que se asiste a la existencia de residencias principales o de base, secundarias y hasta múltiples” (ONEI, 2019a, p. 23).

los viajes a Cuba realizados por los nacionales que viven en el extranjero, dato de interés en la medida en que indica sobre los vínculos y el potencial de reproducción de redes migratorias, en 2018 se reportaron 600.306, mientras en el 2019 aumentaron a 623.831, de ellos 552.816 procedentes de Estados Unidos (Rodríguez, 2020).

En cuanto a los principales motivos de la migración, la encuesta constató lo que había sido observado reiteradamente en investigaciones precedentes con enfoque cualitativo: entre los motivos de los viajes personales predominan las visitas familiares (35%) y el turismo (11%), la gestión del negocio propio, el contrato de trabajo y los estudios por interés personal. La población de 15 años de edad y más encuestada, opinó que la decisión de residir fuera de Cuba responde a motivos económicos, laborales y de superación (43%), motivos familiares (36%), mejora de las condiciones de vida y acceso a servicios (12%).

Se trata de una migración joven, con calificación media superior y superior, en edades económicamente activas, según lo muestran los siguientes datos: 1) El 75% de los cubanos que residen temporalmente fuera del país y el 88% de quienes lo hacen de forma permanente, se encuentran entre los 15 y 49 años de edad. 2) El 64% de las personas tenía empleo antes de viajar. 3) Se encontraron diferencias significativas en los niveles terminados de educación media superior y universitaria, que evidencian calificaciones superiores en los que están viviendo en el exterior. Un 81% de las personas cubanas en el exterior y un 59% de la población que reside en Cuba al momento de la encuesta, cuenta con estudios terminados en esos niveles (ONEI, 2019a, p. 36).

Esto confirma una cualidad observada en la migración internacional cubana desde la década de los noventa, que afirma la pérdida sostenida de población calificada en función de la búsqueda de oportunidades de trabajo mejor remunerado. Esta composición de la migración se relaciona con las contradicciones generadas por el desarrollo de la sociedad cubana en ciertos campos, especialmente entre la educación y las condiciones socioeconómicas, que afectan la capacidad de absorber a plenitud el

capital humano creado como sostén del modelo de desarrollo económico y social.

Las expectativas y decisiones de este tipo de migrantes no difieren esencialmente de la dinámica migratoria general de la sociedad cubana, a las que se adicionan las carencias de infraestructura, suministros o espacios para el desarrollo de ciertas actividades profesionales en el ámbito de los emprendimientos privados, el acceso a tecnologías específicas, o mejores condiciones materiales y de remuneración para el desarrollo del trabajo técnico-profesional o académico. Estos motivos tampoco son esencialmente diferentes a los que refiere la bibliografía internacional como característicos de la emigración calificada, relacionados con factores profesionales. Se le adiciona el reclutamiento activo de profesionales, con alta calificación desde los escenarios hacia los que se dirigen mayoritariamente los flujos cubanos, de modo que está también condicionada por agentes que exceden las fronteras nacionales.

La prioridad otorgada en el modelo de desarrollo económico y social cubano a la educación y la formación de capital humano, se ha expresado desde el triunfo de la revolución en la erradicación del analfabetismo con la Campaña Nacional de Alfabetización impulsada en 1961, hasta los altos niveles alcanzados en años posteriores en las esferas del arte, la cultura, la ciencia y la salud pública. Como resultado, y a tono con los conceptos promovidos por el sociólogo francés Pierre Bourdieu (2001, p. 131–156), el perfil de los migrantes cubanos, concebidos como grupo, se asocia a un capital social que les favorece el acceso a recursos, por lo regular intangibles, gracias a las relaciones personales, las redes de colaboración profesionales y familiares. Estas constituyen a veces el capital decisivo con el cual logran insertarse exitosamente en las grandes ciudades tradicionalmente receptoras, como Miami, Nueva York y también Ciudad de México, Buenos Aires y Madrid, y en su capacidad de extenderse hacia nuevos destinos antes inusitados, como Accra, Johannesburgo, Reikiavik o Sydney. También son poseedores de un capital cultural representado por la educación, o bien por las habilidades y experiencias

que les permiten desarrollar una labor productiva y que les dan posibilidades de lograr un cierto *status* dentro de la sociedad receptora.

No obstante, la capacitación de partida no disminuye la exposición al riesgo de no lograr una inserción afín con su profesión y su vulnerabilidad ante la competencia del mercado laboral calificado. Este fenómeno, propio de los flujos migratorios calificados desde el llamado Sur geopolítico, en el caso de los cubanos se constata tanto en estudios de fuentes nacionales, como con los datos publicados por el Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (Sicremi) respecto a la inserción laboral de los trabajadores emigrantes de las Américas por país de nacimiento. En 2015, el Sicremi reportó que la proporción de cubanos con educación terciaria en la Unión Europea era de un 48% y en Estados Unidos del 34%, con una tasa de sobrecapacitación para el empleo del 49% y el 48% respectivamente (Sicremi, 2015, p. 47–48).

Aun así, ese capital social y cultural les ha permitido articular estrategias de inserción para enfrentar el desempleo que afecta los escenarios de la migración internacional e incorporarse a los sectores más calificados del mercado laboral, pero también a otros como los servicios de bajo valor agregado, la construcción y el pequeño comercio. En esa dinámica confluyen flujos mixtos con motivaciones, modalidades y dimensiones espacio/temporales diversas, que dependen de las oportunidades o barreras que encuentren en sus rutas.

En su condición de pequeño país insular caribeño, Cuba está enfrascada desde 1959 en un proyecto de carácter socialista, que ha tenido que enfrentar obstáculos al desarrollo socioeconómico, derivados de una economía lastrada por un pasado neocolonial, los efectos restrictivos de la disponibilidad de recursos, particularmente agudos durante la década del noventa por la desaparición del andamiaje económico que le proporcionaba el campo socialista europeo y la necesidad de superar un entorno internacional desfavorable.

La confluencia de factores externos con otros internos de la sociedad cubana, como los avances

y retrocesos en la búsqueda de un modelo propio de desarrollo, ha afectado duramente la situación socioeconómica en el país, que según muestran los estudios de la sociedad cubana (Iñiguez y Pérez, 2004; Espina, 2007; 2008) ha debilitado la provisión de servicios y subsidios estatales, ensanchado la franja de población en situación de pobreza y ha hecho emerger desigualdades de larga trayectoria histórica aún por resolver, especialmente de género, color de la piel y territoriales (Zabala, 2008, p. 397–422).

Con un sistema político, socioeconómico y productivo distinto a los predominantes en el entorno regional y global en el que se inserta, la aproximación cubana al desarrollo responde a esa compleja realidad. Esto ha conducido a una interpretación propia del desarrollo, que se expresa en el concepto de Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista (ANPP, 2017), el cual no sigue el enfoque de la reducción de la desigualdad social a partir de los ingresos monetarios, ni la concepción economicista de crecimiento. Las alternativas de salida de las crisis no han incluido la aplicación de variantes neoliberales, como ocurre en América Latina en condiciones similares; ni se ha dado cabida a corporaciones multinacionales y a otros actores económicos, cuyo móvil sea la maximización de la ganancia y la sobreexplotación laboral. El modelo cubano se fundamenta en las ideas originarias del proceso revolucionario, que presuponen la sustitución de la hegemonía capitalista por el deber del Estado de garantizar la distribución justa de la riqueza.

Bajo ese precepto predomina la gestión estatal centralizada, con un desempeño económico que descansa en el llamado “sector estatal”, con participación del sector cooperativo y eventualmente con espacios para el sector privado. El funcionamiento económico se articula con las políticas sociales y el acceso a servicios públicos, con el Estado como proveedor de un conjunto de bienes y servicios de acceso universal, ya sea de manera gratuita o subsidiada.

Las políticas sociales se han orientado a garantizar que la población disponga de un trabajo cuyo producto

y retribución asegure los mínimos necesarios para una existencia digna; el acceso a unos servicios educacionales y de salud que permitan que el individuo se desarrolle en condiciones seguras y aptas para lograr no solo su subsistencia material, sino también su realización y desarrollo integral; el reconocimiento de las diferencias de género, étnicas y culturales.

Aunque la política de pleno empleo está transitando a mecanismos de incentivos, autoempleo y cooperativismo, que anuncian nuevos espacios de competitividad y otras opciones laborales, el 90% del PIB es del Estado, mientras que el 30% del empleo lo genera el sector privado, aunque en actividades de bajo valor agregado, que solo impactan el 10% del PIB (ONEI, 2020). El salario ha estado regido por un sistema que ha mantenido ingresos relativamente igualitarios, afectando los incentivos al crecimiento de la productividad y las dinámicas de movilidad social por trabajo más eficiente o calificado, que han quedado relativamente desarticuladas de la contribución, capacidad y calificación de cada cual.

En condiciones económico-financieras adversas, se ha tratado de movilizar recursos y diseñar políticas de distribución apegadas a principios de austeridad definidos por el Estado, para mantener circuitos de amparo mínimos y, citando a M. Espina, “impedir el ensanchamiento de las desventajas y exclusiones más extremas y preservar la protección e inclusión social especialmente de la infancia y grupos con necesidades especiales” (Espina, 2008, p. 7). Así, se trata pues de preservar los logros de las políticas sociales, que según esta autora: “En un balance grueso, el logro fundamental, de extraordinaria importancia, es haber superado el nivel del amparo a los grupos pobres, para implementar políticas sociales de ampliación del acceso de los sectores populares, históricamente preteridos, a los servicios sociales más amplios” (Espina, 2008, p. 18).

A pesar de que el Estado provee de una canasta subsidiada de productos de consumo básico a partir de mecanismos de distribución indiferenciada a la totalidad de la población residente permanente en el país, los ingresos no logran cubrir la transferencia al consumo familiar de los precios de

las mercancías importadas, que resultan también de primera necesidad para satisfacer las necesidades domésticas cotidianas y no están incluidas en la canasta básica. El sistema productivo no logra cubrir la demanda de la población, por lo que el país se ve obligado a recurrir a importaciones que se realizan en el mercado nacional con precios que superan el ingreso medio de la población, incrementando el costo de la vida.

Se puede considerar que, en términos de condiciones estructurales, los flujos migratorios cubanos actuales se configuran debido a las dinámicas del consumo, el debilitamiento de los resortes de la movilidad social y el desaprovechamiento de las potencialidades de una fuerza de trabajo con calificación media-alta, frente a las cuales la migración aparece como el principal mecanismo de compensación. Estas causalidades subyacen en la llamada migración económica cubana, dada en la salida de población relativamente joven o en edad laboral, que aspira a alcanzar unos ingresos que le permitan superar los niveles de satisfacción de las necesidades básicas que provee el Estado cubano.

Esa migración se moviliza en busca de una movilidad social ascendente, para la cual considera que el capital social y cultural de que dispone será una clave del éxito del proyecto migratorio. No se trata pues de una migración forzada o de supervivencia, que con su magnitud e intensidad desmonta los logros de la sociedad de la que procede, sino que las capitaliza, para con ellas tratar de superar las limitantes al consumo, las carencias en los ingresos y los efectos de las desigualdades emergentes.

Es quizás también, por qué no, expresión de las raíces de la cultura cubana, de la huella estampada por migrantes de una extraordinaria variedad de orígenes, que, en el transcurso de más de cinco centurias de arribos y partidas, tránsitos y asentamientos en la Isla, construyeron una tradición migratoria. Es quizás la amalgama de sus colores, voces e imaginarios, que fraguó en lo que es hoy la migración cubana, parte de su cultura.

El somero análisis realizado hasta aquí de algunos de los factores internos y externos asociados a la

migración internacional cubana y su relación con la concepción nacional del desarrollo, no explicaría suficientemente la particularidad del caso en relación con otros países de la región con altos índices de emigración. Es necesario considerar el papel que desempeñan en las condiciones de desarrollo nacional, en la vida cotidiana de la población y en su comportamiento migratorio, las presiones del bloqueo económico, comercial y financiero de Estados Unidos.

Impuesto en febrero de 1962, con la esperanza de que una ruptura abrupta de los vínculos económicos con Estados Unidos haría colapsar la economía cubana e implotar el proyecto revolucionario. El bloqueo es hoy el componente esencial de la política estadounidense hacia Cuba. A casi seis décadas de su establecimiento, se sustenta en un complejo andamiaje político, legal y administrativo, de carácter extraterritorial, pues tiene capacidad punitiva sobre terceros países.

El 12 de marzo de 1996, el presidente de Estados Unidos, William J. Clinton, firmó y puso en vigor la Ley de la libertad cubana y solidaridad democrática (Libertad Act), también conocida como Ley Helms–Burton por los nombres de sus impulsores. El senador republicano por Carolina de Norte, Jesse Helms, y el representante demócrata por Illinois, Dan Burton (congress.gov). Esta ley se convirtió en la columna vertebral del bloqueo, pues codificó en una legislación todas sus disposiciones y las condicionantes para su levantamiento. En su introducción, indica que busca sanciones internacionales contra el gobierno cubano y planificar el apoyo a una transición, que conduzca a un gobierno elegido democráticamente. En uno de sus acápites establece, por ejemplo, que cualquier compañía no estadounidense que negocie con Cuba puede ser castigada legalmente y sus representantes impedidos de obtener visas para ingresar a territorio de Estados Unidos, y prohíbe la entrada a ese país, durante un plazo de 180 días, a los barcos de terceros países que hubiesen tocado puertos cubanos, entre otras restricciones.

Por solo mencionar algunos ejemplos reportados por la prensa internacional, entre las instituciones financieras que han sido objeto de sanciones en virtud de la Ley Helms–Burton, se encuentran el

banco alemán Commerzbank, la HSBC Holdings, el Grupo Financiero Tokio–Mitsubishi UFJ, los franceses Société Générale S.A. y BNP Paribas, el banco italiano Intesa Sanpaolo S.p.A, el banco británico Standard Chartered; y compañías como la canadiense Sherritt International Corporation, cadenas hoteleras españolas como Meliá, Barceló o Iberostar, una subsidiaria de la empresa china Tun Tai Group, con sede en California, Amazon Incorporated, la American Express Travel Related Services, American Airlines y la multinacional estadounidense General Electric, entre muchos otros ejemplos disponibles en fuentes públicas, oficiales y académicas.

También se ha manifestado en la prohibición u obstaculización de viajes de turistas, artistas, deportistas, empresarios, y en la congelación de donativos y cuentas de ciudadanos de terceros países, aun para intercambios con organizaciones no gubernamentales. Tal fue el caso del grupo alemán de rock COR, cuya cuenta para realizar una gira en Cuba por invitación de un grupo homólogo de provincia, fuera congelada por la firma PayPal, perteneciente a la empresa estadounidense eBay.

Por el rigor y sistematicidad de las sanciones que impone y sus efectos en la población, el bloqueo ha sido calificado como acto de genocidio, a tenor de la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio de 1948 (CICR, s.f./a) y como un acto de guerra económica según lo establecido en la Conferencia Naval de Londres de 1909 (CICR, s.f./b).

El 17 de diciembre de 2014, los presidentes Barack Obama y Raúl Castro, anunciaron el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países, después de su ruptura el 3 de enero de 1961. Esto dio lugar al supuesto de que podría ser el final del bloqueo, sobre todo tras el anuncio de Obama que levantaría la prohibición al uso del dólar en las operaciones de comercio exterior cubanas (establecida desde 1963, junto a la prohibición del uso de la moneda estadounidense o de cuentas en dólares en transacciones entre nacionales de terceros países y nacionales cubanos). Sin embargo, eso nunca ocurrió y tras la llegada al poder de Donald Trump, se revirtieron muchas de las medidas de la anterior administración.

La vigencia del bloqueo y su impacto en las condiciones de vida de la población se han hecho sentir sistemáticamente, incluso en tiempos de la pandemia por SARS-CoV-2, como se evidenció en abril de 2020, cuando no fue posible adquirir ventiladores pulmonares al ser adquiridas dos firmas proveedoras por una compañía estadounidense (IMT Medical AG y Acutronic, adquiridas por Vyaire Medical Inc., con sede en Illinois) (*La Jornada*, 15 de abril de 2020). En medio de la pandemia, se aplican también sanciones a la empresa de finanzas y seguros American International Service (AIS), que procesaba envíos de remesas a la Isla y emitía tarjetas de débito, con las que se podían realizar pagos en establecimientos en moneda convertible que empezaron a operar en julio de 2020.

Vale hacer notar que las remesas a Cuba desde otros países pueden llegar solo por transferencia bancaria, después de que Estados Unidos también prohibiera los envíos por la Western Union (excepto desde Estados Unidos, con restricciones de 1.000 dólares al trimestre). Sin embargo, pocos bancos transfieren a Cuba, pues podrían quedar expuestos a multas millonarias. El envío de remesas a Cuba se produce, dado el caso, en efectivo, a través de las personas que viajen a la isla, mas son conocidas las limitaciones de los vuelos internacionales durante la pandemia y ya desde antes la administración de D. Trump había restringido los viajes aéreos y marítimos entre los dos países (Deutsche Welle, 17 de julio de 2020).

En resumen, la comprensión de la migración cubana de hoy y las oportunidades para gestionarla en función del desarrollo, implican reconocer su carácter sistémico, que articula condicionantes nacionales actuales, con problemáticas de raíces históricas, geopolíticas, regionales y globales, proyectos e intereses nacionales con aspiraciones y proyectos individuales.

A modo de reflexión final

Se puede hasta aquí tener una aproximación a la idea de que para gestionar la migración internacional en función del desarrollo en la perspectiva cubana actual, habrá que continuar construyendo alternativas

de políticas sociales frente a la profundización de las brechas estructurales, consolidar las realidades y promesas de ese modelo aún en construcción, para encontrar soluciones a las necesidades crecientes de la población en las crudas circunstancias externas que enfrenta el país, ante las presiones estadounidenses, sostenidas ya por más de medio siglo y agudizadas por su alcance extraterritorial en un entorno globalizado.

La política migratoria cubana, con sus condicionantes y articulaciones entre lo local y lo global, se ha ido actualizando paulatinamente hasta la reforma de 2013, reconstruyendo el complejo tejido de relaciones Estado–migración y ajustando la norma migratoria nacional a las actuales circunstancias. Esto se entiende como una manifestación tanto de la capacidad que aún mantiene el Estado nación de regular los procesos migratorios bajo concepciones de seguridad nacional y política exterior, mediante normativas restrictivas (como fue la respuesta del gobierno cubano a la política migratoria estadounidense y a la necesidad de retener una población que considera necesaria para el avance de su proyecto nacional), como de flexibilizarlas en función de una gestión de la migración que atenúe sus efectos nocivos, como la pérdida sostenida de población económicamente activa y calificada, aun cuando persistan factores que dieron origen a las posturas restrictivas.

Este proceso ha sido en esencia un largo proceso de acercamiento de intereses, no siempre coincidentes ni conciliados, mediante una paulatina y cuidadosa construcción de confianza mutua. No obstante, persiste la necesidad de seguir trabajando en pro de la libertad de viajar y hacer frente a las restricciones de visas, para mantener una migración ordenada y segura, lo cual representa un reto mayor al modelo de gestión migratoria cubano, a las relaciones exteriores del país y al propio modelo de desarrollo económico–social.

En este sentido, implica avanzar en ajustes que permitan preservar los derechos individuales a intentar llevar a vías de hecho los proyectos migratorios, y al mismo tiempo, los derechos colectivos al desarrollo, refrendados en las bases

del modelo económico y social cubano, con lo cual en el tratamiento de la cuestión migratoria cubana el debate migración–desarrollo, consolidaría la centralidad que le corresponde.

Así, queda aún pendiente buscar nuevos consensos Estado–migración para articular las dinámicas globales en las que esta se inserta con las circunstancias y necesidades locales, es decir, repensar cómo utilizar el capital cultural, el acceso

a tecnología y las potencialidades financieras de la migración en función del desarrollo socioeconómico nacional. El reto mayor se vislumbra no tanto en sintonizar voluntades, como en hallar los mecanismos que permitan aprovechar las oportunidades de contribución de las personas emigrantes y de la población que de manera creciente se mantiene en ciclos de movilidad internacional al desarrollo de proyectos de impacto en beneficio de ambas partes.

Referencias bibliográficas

- Aja, A. (2020). "Migración internacional, la COVID-19 y la migración de Cuba", *Novedades en Población*, nº 31, enero-junio, págs. 156-172. Recuperado de: <http://scielo.sld.cu/pdf/rnp/v16n31/1817-4078-rnp-16-31-156.pdf>
- Arbolea, J. (1995). *Havana-Miami: The U.S.-Cuba migration conflict*, Melbourne, Ocean Press.
- Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) (2017). "Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista, Sesión Extraordinaria, 1 de junio de 2017, La Habana". Recuperado de: <http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2017/07/PDF-510-kb.pdf>
- Beltrán, A. (2019). "La migración cubana en cifras: Desafíos y tendencias". *Cubadebate*. Recuperado de: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2019/01/18/la-migracion-cubana-en-cifras-desafios-y-tendencias/#.Xq5Q2p4zblU>
- Bourdieu, P. (2001). *Poder, Derecho y Clases Sociales*, Sevilla, España, Desclée de Brouwer. Recuperado de: <https://erikafontanez.files.wordpress.com/2015/08/pierre-bourdieu-poder-derecho-y-clases-sociales.pdf>
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) (s.f./a). "Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio". Recuperado de: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1948-conv-genocide-5tdm6h.htm>
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) (s.f./b). *Declaración relativa al derecho de la guerra marítima (London Declaración)*, Londres, 26 de febrero de 1909. Recuperado de: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdm3a.htm>
- CONGRESS.GOV. *H.R.927 - Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996, 104th Congress (1995-1996)*. Recuperado de: <https://www.congress.gov/bill/104th-congress/house-bill/927/text/enr>
- Department Of Homeland Security (DHS) (2006). *DHS Announces Additional Measures to Combat Alien Smuggling of Cubans*. Press Releases. Recuperado de: <https://www.hsdl.org/?view&did=476384>
- Deutsche Welle (17 de julio de 2020). "Cuba y Estados Unidos: una relación de amor-odio". Recuperado de: <https://www.dw.com/es/cuba-y-estados-unidos-una-relacion-de-amor-odio/a-54223182>
- Espina, M. (2007). "Efectos sociales del reajuste económico: igualdad, desigualdad y procesos de complejización en la sociedad cubana", en Domínguez, J., Everlery, O. y Barbería L. (Ed.), *La economía cubana a principios del siglo XXI*, El Colegio de México, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- (2008). *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*. Buenos Aires, CLACSO-CROP.
- Iñiguez, L. y Pérez, O.E. (2004). *Territorio y espacio en las desigualdades sociales de la provincia Ciudad de La Habana*, Editorial Feliz Varela, La Habana.
- La Jornada (20 de abril de 2020). "Bloqueo de EU impide la compra de ventiladores pulmonares: Cuba". Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/mundo/2020/04/15/bloqueo-de-eu-impide-la-compra-de-ventiladores-pulmonares-cuba-6702.html>
- Ministerio De Justicia de la República de Cuba (MIN-JUS) (2012). "Decreto-Ley 302 Modificativo de la Ley de Migración No. 1312 de 1976", *Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria No44*, págs.1357-1387, 16 de octubre de 2012.
- Oficina Nacional de Estadística (ONE) (1997). *Anuario Estadístico de Cuba 1996*. La Habana, Oficina Nacional de Estadísticas.
- (2019). *Anuario Demográfico de Cuba. Edición 2020*. Recuperado de: <http://www.onei.gob.cu/sites/default/files/0-anuario-de->

- [mografico_completa.pdf](#)
- (2019a). *Migraciones a nivel de estratos de asentamientos: resultados principales en la Encuesta Nacional de Migraciones, ENMIG*. La Habana, Cuba, Centro de Estudios de Población y Desarrollo.
- (2020). *Anuario Estadístico de Cuba 2019*. Capítulo 3: Población. Edición 2020. Recuperado de: <http://www.onei.gob.cu/>
- (2020a). *Proyecciones de la Población Cubana 2015–2050*. Recuperado de: <http://www.onei.gob.cu/>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2019). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020*. OIM, Ginebra, Suiza.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2019). *Cuba: octavo año consecutivo con una tasa de mortalidad infantil por debajo de cinco por cada mil nacidos vivos*. Recuperado de: <https://www.paho.org/cub/index.php?>
- Pérez, L. y Grenier, G. J. (2003). *The Legacy of Exiles: Cubans in The United States*. Pearson Education Inc.
- Poyo, G. E. (1991). “The Cuban Experience in the United States, 1865–1940: Migration, Community and Identity”, *Cuban Studies*, nº 21, págs.19–36.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019). *Panorama general. Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. Recuperado de: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf
- Rodríguez, A. (7 de enero de 2020). “Sube cifra de cubanos que visitaron la isla en 2019” *Associated Press*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/01/07/sube-cifra-de-cubanos-que-visitaron-la-isla-en-2019/>
- Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (Sicremi) (2015). *Migración Internacional en las Américas, Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (Sicremi)*. Organización de los Estados Americanos, Washington. Recuperado de: <https://www.oas.org/docs/publications/SICREMI-2015-SPAN-ISH.pdf>
- United States Citizenship and Immigration Services (USCIS) (2011). *United States Immigration Support, Cuban Immigration to the United States*. Recuperado de: www.usimmigrationsupport.org/wetfoot-dryfoot.html
- (2020). *Instructions for Application to Register Permanent Residence or Adjust Status, USCIS Form I-485*. Recuperado de: <https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/forms/i-485instr-pc.pdf>
- (s.f.). *Legal Reference. Cuban Adjustment Act of 1966 (CAA), Pub. L. 89-732*. Recuperado de: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-80/pdf/STATUTE-80-Pg1161.pdf>
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (Undesa) (2020). *International migrant stock 2019: Country Profiles. Cuba*. Recuperado de: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/country-profiles.asp>
- Van Dijk, T. A. (2005). “Política, ideología y discurso”, *Quórum Académico*, Vol. 2, nº 2, julio–diciembre, págs. 15 – 47, Universidad del Zulia.
- Zabala, M.C. (2008). “Análisis de la dimensión racial en los procesos de reproducción de la pobreza. El rol de las políticas sociales para favorecer la equidad social en Cuba”. En: Zabala Argüelles, M.C. (comp.), *Pobreza, exclusión social y discriminación étnico-racial en América Latina y el Caribe*, págs. 397–422. Bogotá, Siglo del Hombre.



Sección II

LA MIRADA COMPARATIVA

La mirada comparativa

Dirk Bornschein
Sede Guatemala

Mercedes Botto
Laura Golbert
Sede Argentina

Así, poco a poco, se va cerrando el círculo que comenzó con las contribuciones nacionales. Se logró mostrar que cada uno de los países revisados, está sujeto a unas condiciones marco, a sus contextos internos y externos que les dan significado y que probablemente dificultan respuestas claras.

Aunque los datos y los hechos siempre desempeñan un papel importante, son las valoraciones de las personas autoras, las que mostrarán algunas miradas interesantes de cómo abordar el tema central de las migraciones en sus países. Y esto significa que once personas autoras y sus respectivos equipos, con el telón de fondo de su formación específica, y moldeados por las culturas nacionales, las expectativas y los puntos de vista, se ponen en relación.

¿Qué ocurre en circunstancias normales, por ejemplo, cuando se pregunta a una persona profesional en sociología por qué se quiere o se rechaza a los inmigrantes? Normalmente no se informa sobre las estructuras económicas que subyacen en los procesos. ¿O qué pasa cuando se solicita a una persona profesional en Derecho que responda a una pregunta sobre los motivos de la migración, que al fin y al cabo suelen estar sujetos a factores subjetivos? La opinión de una persona académica que se identifica con su objeto de estudio o la de un economista que se aleja de las personas individuales, entre otros. Todo esto pre configura las respuestas, sobre todo porque los juicios también se basan en momentos comparativos de tipo nacionales, subjetivos y mucho menos en criterios comprensibles comparativamente.

Sin embargo, para los fines de una investigación exploratoria, esto es precisamente lo que tiene sentido, porque de este modo se crea un contexto global de significados capaces de identificar temas candentes y, en el mejor de los casos, quizás incluso hipótesis de trabajo. Las investigaciones fehacientes se tendrían que desarrollar más adelante.

Las conclusiones y reflexiones de este Informe se dividirán en un total de cinco etapas: 1) la presentación de resúmenes nacionales que intentan centrarse en la información correspondiente al enfoque de este Informe; 2) una visión general de las diferentes situaciones migratorias y algunos datos socioeconómicos que ayudan a clasificarlas; 3) un análisis comparativo de los países que trata de sistematizar los primeros hallazgos del trabajo y 4) las reflexiones más deliberadas con sus respectivas recomendaciones, que tratarán de señalar líneas de investigación y 5) algunas recomendaciones.

Todos los pasos se basan en los hallazgos del proceso de lectura y posterior entrevista con las personas autoras, muchos de ellos sujetos al interés de encontrar interrelaciones de carácter sistémico, entre la migración, algunas características del Estado y la economía.

Análisis temático de cada país presentado

A continuación, se presentan los hallazgos que se basan en los artículos y en menor medida en las entrevistas, vistas desde el enfoque del equipo de análisis, conformado por Dirk Bornschein, coordinador de este Informe, y Mercedes Botto y Laura Golbert, investigadoras de la Sede Argentina.

Ecuador

El texto de Gioconda Herrera plantea una reflexión sobre las fuerzas que impulsan los cambios en las políticas migratorias. La autora señala el rol de los eventos sobresalientes, sobre todo a nivel de la política interna. Presenta el caso de las personas de nacionalidad colombiana que llegaron antes del año 2000 y que a pesar de su creciente número no causaron grandes adaptaciones a nivel de las políticas. Lo señala como una migración relativamente silenciosa. En cambio, el golpe que sufrió la economía ecuatoriana en 1999, aceleró la movilidad de los ciudadanos que como parte de un verdadero éxodo, salen de su país buscando un mejor destino en Estados Unidos y/o a países europeos. Resalta en este contexto el predominio de las mujeres que emigran hacia Europa.

En este período de los últimos veinte años, en el contexto de una crisis económica y política que llevó a la dolarización del país, la política migratoria tomó distintos rumbos. En un principio fue una política sobre todo orientada a asistir a los ciudadanos ecuatorianos que habían optado por la migración. Hasta 2013, se institucionaliza la política migratoria para defender los derechos de las personas migrantes en casa y afuera, vinculando a los y las ciudadanas fuera a su país.

En una posterior entrevista, Herrera añade que de esta forma, los migrantes ecuatorianos tienen seis diputados en el Congreso, dos de los cuales representan las personas migrantes de Europa, dos de Estados Unidos y dos de otros países en América Latina. Además, formalmente se reconoce la libre circulación y las personas migrantes pueden acceder a servicios y educación.

Para la autora, la fórmula para mejorar las políticas públicas se da cuando se produce una migración en un contexto de avances en la democratización. Pero este avance político no estaba destinado a durar. A partir del año 2014 el discurso se enfocaba hacia el inmigrante, es decir, la inmigración, en tiempo de un retroceso de la democratización, lleva a políticas migratorias con un enfoque de seguridad. Como sucedió en otros países de la región, el

estancamiento de la economía, consecuencia del COVID-19 (ante el temor que los extranjeros ocuparan los pocos puestos de trabajo disponibles y que fueran posibles portadores del virus) provocó el aumento de la xenofobia y el racismo. Se menciona que ningún partido de izquierda trata de posicionar el tema.

A la vez destaca que, no hubo una propuesta consistente para incorporar a las personas migrantes dentro de la economía, sino solo algunas pocas acciones para proteger al migrante de abusos laborales, porque como sucede en otros países, se aprovecha la mano de obra inmigrante para pagar sueldos menores.

Para el caso ecuatoriano Herrera reconoce otros dos factores que afectan la consistencia del trato hacia los migrantes: a) la insuficiente institucionalidad (no solo de los entes migratorios) y b) el entorno internacional. Resalta que la política de libre circulación atraía migrantes para llegar al continente, aunque no necesariamente para quedarse.

El ambiente de rechazo hacia los venezolanos contrasta con la política de Colombia. Este país dejó entrar a dos millones de venezolanos, una política que podría estar relacionada con los conflictos que ambos países tienen tradicionalmente; es decir, una inmigración motivada por un intento de desestabilización política.

Con la llegada masiva de los venezolanos, el gobierno dejó en manos de los organismos internacionales la asistencia a estas poblaciones, mientras el Estado ecuatoriano se limitó a su regulación y registro de la población. Como en muchos otros países de la región, hoy, según palabras de Herrera, predomina un discurso centrado en los derechos humanos, pero con acciones, decretos y medidas cada vez más restrictivas.

Argentina

Mercedes Botto y Laura Golbert, autoras del artículo centrado en Argentina, describen este a este país como de acogida de larga tradición. Según estas autoras, la primera gran ola de migrantes llegó al

país a fines del siglo XIX proveniente de Europa, sobre todo de España e Italia. Fue una inmigración promovida por las elites del país para poblarlo y crear un auge económico, aunque con el tiempo las medidas burocráticas empezaron a limitar el acceso a personas con antecedentes políticos indeseados, dado que muchos inmigrantes resultaron ser integrantes de movimientos de izquierda, como por ejemplo anarquistas.

El crecimiento de Argentina en los primeros años del siglo XX y una política que buscaba la inclusión, permitió que estas personas migrantes y, sobre todo sus descendientes, se beneficiaran de un ascenso social considerable. Cuando Argentina, luego del *crack* financiero del año veintinueve, encara un proceso de sustitución de importaciones, se incrementa el número de migrantes provenientes de los países limítrofes que buscan incorporarse a la incipiente industria argentina. Como sucedió con las olas anteriores, estos migrantes tuvieron acceso a servicios sociales de calidad y salarios relativamente altos, subrayan las autoras. Los migrantes contribuyeron, sin duda, al desarrollo del país, por lo que aún hoy en Argentina persiste la conciencia de ser un país de migrantes.

Con el último gobierno militar (1976/83) se ejecutaron cambios sustanciales. En el campo de la economía comenzó una tendencia hacia la desindustrialización, consecuencia directa de la apertura de la economía impulsada por el gobierno, que provocó un aumento del desempleo, extendió la informalidad e incrementó la pobreza y la precariedad. Los gobiernos militares a la vez limitaron el ingreso de los migrantes. Se pone en marcha una nueva ley migratoria mucho más restrictiva.

Las autoras resaltan que, a pesar de esto, seguían flujos migratorios, por ejemplo, con programas que buscaban atraer población migrante desde países asiáticos, capaz de invertir en el país. Pese a un cierto deterioro a nivel social y a la alta y persistente inflación, Argentina sigue teniendo ventajas comparativas, como en el acceso a servicios sociales, con respecto a los países vecinos. Botto y Golbert califican la ley migratoria aprobada en el

año 2004 (que derogó la de la dictadura), como una ley ejemplar en materia de derechos humanos, al postular la igualdad de derechos y de posibilidades para las personas migrantes.

Si bien el país mantiene, como en el pasado, un discurso y una práctica normativa incluyente (como lo demuestra el derecho a votar después de dos años de residencia, y la inclusión de los migrantes en los planes de asistencia puestos en marcha por la pandemia), desde hace muchos años carece de sustento material suficiente para incluirlos laboralmente. La mayoría de los migrantes, como sucede en otros países de la región, son contratados de manera precaria o se incorporan al mercado informal. Por otra parte, pese a un marco normativo favorable, subsisten las trabas burocráticas que dificultan los trámites necesarios para legalizar el estatus de los migrantes, situación que se agudizó con la llegada masiva de las personas venezolanas.

Chile

Carolina Stefoni y Diego Sánchez, autores del artículo, resaltan que Chile y Argentina, pese a su vecindad, no comparten la misma tradición migratoria. Hasta principios del año 2000, Chile era un país de emigración. Pero ya a fines de los noventa, comienza a cambiar el patrón migratorio con la llegada de importantes contingentes de poblaciones provenientes de Argentina, Perú y Colombia y, en los últimos años, de Venezuela. La estabilidad económica y política del país, así como las mayores restricciones de Estados Unidos para el ingreso de extranjeros explicarían estos cambios.

En el caso chileno, el aumento del número de migrantes no ha sido acompañado por una legislación que promueva su inclusión. En el 2018, el presidente Sebastián Piñera propone una ley migratoria que, si bien reconoce que las personas migrantes son sujetos de derechos que el Estado debe garantizar, a la vez introduce condiciones restrictivas para el ejercicio de estos derechos.¹ Stefoni y Sánchez resaltan la imposibilidad de cambiar de estatus de las personas que llegan como turistas. El proyecto pretende, por un sistema de visado selectivo, atraer

¹ Mientras tanto, la iniciativa se aprobó como Ley 21325, publicado el día 20 de abril 2021.

migrantes de alta clasificación y desestimular a los más pobres y menos educados.

Con el estallido social que se produce en el 2019, que buscaba profundizar la democracia del país, promovido por la sociedad civil y la participación de asociaciones y personas expertas en derechos humanos, el tema había ganado apoyo popular y espacio en las discusiones. Sin embargo, con la llegada de la pandemia estas voces se acallaron y, por el contrario, se impuso un sentimiento de xenofobia con manifestaciones de racismo, contra el extranjero que *roba puestos de trabajo y contagia el virus*.

Chile tiene una ley que difícilmente puede impedir la residencia a los inmigrantes, opina Stefoni y Sánchez. Pero el discurso del enfoque de derechos se contrarresta en la cotidianidad, donde predominan obstáculos que podrían ser entendidos como un doble discurso. Hoy la persona migrante se enfrenta con una serie de problemas de difícil solución. Si no cuenta con el RUT (Rol Único Tributario) no tiene acceso a cuentas bancarias para cobrar su sueldo o alquilar una vivienda. Y el RUT es difícil de conseguir, sobre todo cuando son pocos los funcionarios a cargo de realizar esta tarea y el gobierno hace poco o nada para acelerar el proceso. A esta dificultad se suman otras: los migrantes pueden trabajar y sus hijos ir al colegio, pero no les asisten los mismos derechos que a los nativos. De acuerdo con los autores, su presencia en el territorio está supeditada a decisiones gubernamentales. De ahí que se considera que la cuestión migratoria en Chile se plantea con una dialéctica de incluido/excluido.

Uruguay

El caso de Uruguay, Lena Fontela, Andrea Tuana y Delia Dutra se enfocan sobre todo hacia la relación de la *trata* de personas con la política migratoria. Desde mediados del siglo XIX y hasta las primeras décadas del siguiente siglo, Uruguay recibió miles de migrantes provenientes de Europa. Como en el caso argentino, esta migración tuvo un fuerte impacto en la construcción de la identidad uruguaya.

En los años sesenta se produjo un cambio significativo: mientras se reducía el número de migrantes, miles de uruguayos abandonaban su país, emigración que se acentuó en los años siguientes como consecuencia del estancamiento económico y el exilio político. Este proceso vuelve a revertirse a comienzos del siglo XXI cuando, gracias al desarrollo de su economía y a la estabilidad política, Uruguay comienza a recibir migrantes provenientes de países de la región y también a uruguayos que, años atrás, habían emigrado. Las principales poblaciones migrantes provienen de República Dominicana, Colombia, Cuba y en los últimos años de Venezuela.

Las autoras destacan que, pese al predominio de mujeres en los migrantes de la región, hay una carencia de políticas migratorias con enfoque de género. Con esta perspectiva, el artículo resalta qué si bien en el año 2008 se aprueba una ley que reconoce como un derecho humano migrar, el país mantiene la imposición del visado para 110 países, entre ellos Haití, Cuba y República Dominicana. Fontela, Tuana y Dutra expresan que esta exigencia potencia el ingreso ilegal al país y en el caso de las mujeres, las coloca en una situación de desamparo y proclives, por lo tanto, a ser capturadas por las redes de tráfico de drogas y/o *trata*. Entrar de manera ilegal al país multiplica los obstáculos para conseguir un documento de identidad, o un permiso de residencia que les permitiría acceder a otros trabajos y las obliga, por lo tanto, a mantenerse en situación casi de cautiverio en las redes de tratantes. Las deudas contraídas con los traficantes por los “gastos de viaje”, aumentan la dependencia con sus opresores obligándolas, en muchos casos, a participar del tráfico de drogas.

El tránsito de personas por circuitos ilegales dificulta al Estado uruguayo contar con un registro de estos ingresos, información clave para elaborar una estrategia contra las mafias. Solo se conocen los casos en que se acude a la denuncia por su propia iniciativa al Servicio de Atención a la Trata.

No solo la problemática de la trata de personas, sino la cuestión migratoria en su conjunto, carecen

de un lugar destacado en la agenda pública de un país considerado democrático y respetuoso de los derechos humanos. Se señala que el Estado uruguayo no implementa acciones que faciliten la documentación requerida para legalizar su situación en el país, ni protege a los migrantes que reciben una paga más baja por su trabajo que la de los uruguayos. Además, recientemente surgió un partido de derecha con una prédica anti inmigratoria. En el caso específico de la trata, predomina una mirada punitiva y no una consideración de esta problemática desde la perspectiva de los derechos humanos.

Paraguay

Con Paraguay cambia la perspectiva. Contrario a Chile y Argentina, este país que Marcelo Setaro Montes de Oca y María del Carmen García Agüero llaman una “isla rodeada de tierra”, se caracteriza por tener rasgos predominantemente expulsivos. El artículo comienza describiendo una historia nacional de violencia, que dejó una sociedad con múltiples herencias que aún pesan. Paraguay no alcanzó poner en práctica un modelo de industrialización por sustitución de importaciones, más bien se aprovechó del *boom* de los “*commodities*”, los recursos naturales y conforme al carácter informal de gran parte de la economía, también el empleo es predominantemente informal. Resalta que los autores elogian los grandes avances en la democratización, pero que a la vez se reconoce la permanencia de la tradición de una cultura de “privilegios y lazos clientelares, que bloquea los canales eficaces de comunicación y satisfacción de demandas de los sectores postergados”. La democratización tampoco ha conllevado un cambio en la estructura de la economía. Se habla de que persiste un Estado mínimo, en muchas regiones casi ausente, con poca capacidad e interés para impulsar el desarrollo local.

Al año 2021, parece existir un Estado que no regula ni dirige una población con todavía altos índices de crecimiento y una economía que sigue siendo expulsora, porque no logra insertar a su población en edad productiva. Ante esta situación muchas personas paraguayas deciden irse. Es una reacción favorecida, sobre todo, por la existencia de redes de familiares en Argentina y por la gran diferencia

salarial entre ambos países (solo para nombrar algunos factores más, que generalmente figuran entre los que se mencionan en la discusión sobre las causas de la migración). Pero pareciera que se trata de una salida silenciosa, sin debatir cambios en la política económica y sin reformas para mejorar la funcionalidad del Estado. Una vez en Argentina, las personas migrantes a menudo se organizan, por lo que a partir de este momento se convierten en sujetos políticos, con sus propias preocupaciones e intereses.

La selección de datos de los artículos busca enfocarse en las interrelaciones entre la migración y el rasgo de los sistemas económico y político de los países. Por este contexto, fue de especial interés leer que la migración paraguaya en tiempos de la democracia aumentó aún más. Los autores relacionan este suceso con el recorte neoliberal que disminuyó las opciones económicas y financieras.

Ante esta situación, Setaro y García expresan cierto alivio porque la migración fue una solución ante la crisis, aunque ésta favorece a las elites nacionales y reduce la presión de tener que cambiar.

El Salvador

El artículo de El Salvador, escrito por Adriana Velásquez profundiza en algunos de los temas que se esbozan en el caso de Paraguay. Conforme a su título: “El modelo de desarrollo subyacente a la profundidad prolongada de la emigración internacional”, Velásquez percibe un sistema de actores y poder en el que el aparato político y el económico en cierta medida se han fusionado. La autora señala que la estrategia de desarrollo, se basa en políticas que excluyen y a la vez capitalizan la exclusión, es decir, se exporta sucesivamente una parte de la mano de obra desocupada. Es un hecho curioso que al igual que en el caso de Paraguay, se nombra la tasa de crecimiento poblacional como un factor determinante.

Esta emigración, cuya cifra asciende a 25% de la población del país, por medio de remesas habría garantizado más del 20% del PIB, un monto relativamente cerca del total de las exportaciones

del país. En lugar de reaccionar impulsando una política dirigida a adaptar el modelo de desarrollo, las políticas públicas empezaron a apoyar los intereses de los que se han ido, a veces aprovechándose con fines electorales.

Velásquez califica esta política como “dejar hacer”, una migración como válvula de escape. Aun cuando las deportaciones desde México y Estados Unidos empezaron a subir, se dejó abierto el “chorro”, como expresa en una entrevista adicional, como que si se tratará “de una situación de libre circulación”.

A partir del año 2014, los gobernantes de El Salvador cambiaron su lenguaje frente a la migración. La crisis de la llegada masiva de los niños no acompañados y las subsiguientes reacciones en Estados Unidos, marcaron un punto de inflexión. Ahora se estaría tratando de concientizar acerca de los riesgos de la migración, pero igual que en el caso de los deportados, con poco financiamiento. El grueso de los fondos al respecto viene de las agencias de la cooperación internacional. Reconoce que desde Washington se identificó el problema económico, por lo que se implementó un programa de desarrollo regional, el así llamado *Plan Alianza para la Prosperidad*, pero este no cambió nada en las raíces estructurales de un sistema expulsor. De nuevo, lo que los gobiernos no intentaron es adaptar el modelo de desarrollo. La capacidad de crear empleo, por lo tanto, sigue siendo baja.

Guatemala

El artículo sobre el caso del país vecino, Guatemala, reflexiona sobre fenómenos similares. Al principio se señala la necesidad de revalorar el tema de la migración porque, según el autor, Dirk Bornschein, la discusión requiere un mayor enfoque en los países de origen.

El tema sobre el derecho a migrar, tiene que ser complementado por el derecho a no migrar y sus condiciones estructurales, que, entre otras, se encuentran en la composición de la estructura

económica² y su relación con el concepto de Estado, promovido por los intereses de los sectores que lo determinan. En el contexto guatemalteco, Bornschein señala la gran proximidad de una estructura económica extremadamente desigual con las políticas públicas y su institucionalidad. Se describen ejemplos drásticos de la ausencia del Estado, que es una razón más para mantener la estructura económica pequeña y concentrada, con un nivel de empleo decididamente bajo. Según él, esto ha provocado una falta de perspectiva que amenaza cada vez más a las clases medias.

En el centro de su argumentación están las remesas, las transferencias financieras de los emigrantes para sus familias. En teoría, son éstas las que deben compensar la pérdida de personas, pero el autor plantea dudas al respecto. Las remesas en un país tan dependiente de ellas, tiende a aliviar la vida de las familias, pero a la vez benefician a los sectores de por sí altamente concentrados, el sector de la importación, los bancos, el transporte y la construcción. Además, señala varias dinámicas en las cuales las remesas muy probablemente afectan las perspectivas futuras de los ciclos económicos locales; por ejemplo, en el contexto de los préstamos para el transporte de migrantes indocumentados, se redistribuye mucho dinero y también tierra y otros medios de producción. En otro ejemplo, se extrapolan los ingresos del negocio del tráfico de personas y se pregunta ¿dónde y cómo se invierte después ese dinero? ¿Es posible que el Estado se retire como ente rector, también porque sus gastos no pueden competir con las transferencias, y en cualquier caso, sigue valiendo la pena la producción agraria? La nueva generación ya no se siente vinculada a la agricultura y, ante la falta de perspectivas, se sienten atraídos por el Norte.

Sin embargo, en última instancia, su argumento se dirige hacia la fusión de la economía y la política, que da lugar a un Estado que ya no puede cumplir con sus deberes aun cuando lo quisiera. Bornschein reconoce la necesidad de garantizar los derechos de

2 La estructura económica, se entiende como la relación existente entre los diversos sectores de la economía, entre el sector primario, secundario y terciario. De manera ejemplar habría que añadir que una estructura basada en la mano de obra barata para fines de exportación de productos de la agroindustria, requiere menos medidas educativas que una basada en el desarrollo de programas de computación. Además, no cada sector crea el mismo número de plazas de trabajo, por millón de dólares estadounidenses invertidos.

los migrantes, pero teme que un enfoque unilateral de estos derechos, perjudique a los que quieren quedarse, ya que, al igual que en El Salvador, las transferencias monetarias están en el centro de los intereses de las élites políticas y económicas gobernantes en Guatemala. Bajo estas condiciones, resulta difícil romper ese círculo vicioso. Encontrar formas paralelas de inversión de estas transferencias sería de fundamental importancia, pero en la actualidad esto sigue contradiciendo la lógica y la mentalidad del poder en este Estado.

México

La gran mayoría de las personas salvadoreñas y guatemaltecas, intentan migrar por tierra hacia Estados Unidos, es decir, atraviesa México, un país con características migratorias predominantemente de tránsito. Muy pocos de ellos se quieren quedar en ese país, por lo que la población inmigrante apenas llega al 1% de los habitantes. En una entrevista posterior al artículo, Rodolfo Casillas explica este fenómeno: “México está tan cerca de los Estados Unidos, ¿cómo te vas a vivir en la periferia si puedes estar en el imperio?” A pesar de contar con tan pocos inmigrantes, la tolerancia hacia los migrantes de tránsito está bajando, porque actualmente se cuenta con 25.000 migrantes varados, que no logran avanzar hacia al Norte.

El autor describe la política migratoria del gobierno como sometida al concepto de seguridad nacional, que percibe a Estados Unidos como aliado estratégico, sobre todo en términos económicos. Anteriormente, durante mucho tiempo las políticas gubernamentales se dirigían principalmente a los emigrantes documentados e indocumentados en Estados Unidos. Para acompañar los intereses de los casi 40 millones de personas de origen mexicano³ incluso se abrieron cincuenta consulados en el país vecino. Las remesas en México que sólo en el año 2020 alcanzaron la suma de 40 mil millones de dólares estadounidenses, representan la segunda fuente de divisas en el país, por detrás de la industria automotriz y muy por delante del turismo.

Mientras tanto, la política migratoria en el discurso se modernizó y cumple con estándares elevados en los derechos humanos. Añade que, a pesar de esto, “nunca ha sido un *‘issue’* de importancia para México. Al igual que en toda América Latina, su tradición es restringir la llegada a migrantes que aporten al desarrollo y con una fuerte impronta de ultramar.” En este sentido, la práctica cotidiana contradice a la ley escrita.

México no es el único país en el que la práctica burocrática contrasta con la ley, pero, algunos ejemplos llevan a sospechar que esta práctica señala intencionalidad, es decir, la existencia de dos políticas paralelas, la teórica y la práctica, ambas definidas conscientemente.

También en México parecen coexistir problemas económicos con los de orden democrático y de funcionamiento del Estado. Con la creación de la zona de libre comercio con Canadá y Estados Unidos, la economía de ambos lados de la frontera se entrelazó de tal forma, que varios productos pasan varias veces la frontera antes de ser terminados. En este punto, Casillas critica que la política mexicana se adapta rápidamente a las exigencias de su vecino en el tema migratorio, subrayando la estrecha interdependencia de las economías.

Las maquilas no solo representan un concepto de desarrollo, también constituyen una medida que busca frenar la migración, por eso no solo se encuentran cerca de la frontera con los Estados Unidos. En cambio, no se impulsó una política de desarrollo local para frenar la migración, porque el sur de México aún no se ha visto como posible zona de desarrollo. Se le deja solo e “independiente”, “solo se le descubre en las campañas electorales” con sus regalos habituales. Casillas finalmente marca otros vacíos en el efecto de la remesa que no se estudian. Dice que “desconocemos su composición, no hacemos una diferenciación”. De repente algunos migrantes mandan dinero a México para financiar a sus familiares en tránsito. Otros pueden ser rescates para los secuestrados. Tampoco se ha estudiado qué tan grande es la parte de las ganancias del crimen organizado.

3 Consejo Nacional de Población, Gobierno de México. Mexicanos en Estados Unidos. Datos, gráficos y mapas (cifras 2017 y 2018). Disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/articulos/mexicanos-en-estados-unidos-datos-graficos-y-mapas-cifras-2017-y-2018?idiom=es>

Conjuntamente con los dos artículos anteriores, se tiene la impresión de que la remesa es de primordial interés para los tres gobiernos, pero las tres economías no parecen diseñar estrategias de desarrollo que requieren identificar su impacto real. Predomina un tipo de “*laissez faire*”, es decir, dejar hacer.

Costa Rica

El ejemplo de Costa Rica vislumbra otras facetas del triángulo “estado, economía y migración”. El país centroamericano destaca por su buena reputación a nivel de los derechos humanos y hasta hace poco por una postura y práctica pro migrante. No tiene ejército ni tenía la costumbre de controlar las fronteras. En cambio, sus vecinos nicaragüenses tradicionalmente llegaban en calidad de migrantes laborales. Desde 2018, a raíz de los disturbios en Nicaragua, el número de migrantes por motivos políticos ha aumentado considerablemente. Los migrantes en su camino se encuentran con controles del ejército de Nicaragua y a veces incluso se les dirige a la frontera, donde luego entran en Costa Rica por pasos oficiales o no oficiales. La situación recuerda un poco a lo que Velásquez llama *la apertura o el cierre del chorro*, sólo que mucho más concreta. Muchos de los descontentos pueden simplemente marcharse, mientras que otros son perseguidos.

En el “país sin controles fronterizos”, famoso también por su desarrollo económico y social único en el área centroamericana, la migración desde Nicaragua tiene una larga tradición. Pero al mismo tiempo, Ana Catalina Benavides Fonseca subraya que esta migración resultó ser económicamente práctica, tolerada y hasta esperada. Muchos trabajan en las plantaciones de banano y piña, donde los habitantes del país ya no quieren laborar debido a los bajos salarios. Sin los trabajadores de Nicaragua, muchos sectores agrícolas en Costa Rica tendrían dificultades para seguir produciendo de forma rentable. Este comentario de Benavides provoca una pregunta no respondida, ¿será que la vecina Nicaragua no tiene condiciones para aprovechar esta ventaja competitiva y producir lo mismo? Y si lo fuera, ¿no estaría Costa Rica utilizando a los inmigrantes para quitarle parte del mercado a su vecino? En todo caso,

la migración está fuertemente relacionada con las estructuras económicas de ambos países, incluso se promovió desde las políticas económicas de Costa Rica, subraya la autora. Es decir, para este país la protección de los derechos iba en concordancia con el desarrollo.

Desde 2018 vienen refugiados políticos con mayor educación. Según Benavides se trata de una migración que desnuda otras características de Costa Rica: no es fácil para ellos encontrar trabajo, porque a este nivel, los empleos cuentan con requisitos administrativos a veces difíciles de superar. Mientras los trabajadores en las fincas apenas usaban el sistema de salud, los nuevos migrantes se enfrentan a un sistema que pide regularizar los papeles. Otro de los mayores problemas es que el Estado está desbordado, la burocracia es insuficiente y está centralizada.

De acuerdo con Benavides, la actual crisis del COVID-19 ha abierto otra etapa. La población migrante proviene de un país que niega el efecto del coronavirus. Los nicaragüenses apenas usan mascarillas, por lo que se cerraron las fronteras, lo que a su vez tuvo como consecuencia poner en peligro la cosecha del café. Además, aunado a la nueva crisis, se fortalecieron signos de una crisis económica, con un creciente desempleo, sobre todo en la juventud. La postura de los ciudadanos ante la migración podría estar en riesgo.

Al final de la entrevista Benavides añadió otro detalle: en la crisis se nota que un empleo formal resulta ser muy caro. Por eso, para muchas personas empleadoras, el trabajo informal se convierte en una alternativa, aunque esto al final podría debilitar al sistema social.

República Dominicana

República Dominicana es predominantemente un país de emigración, pero este artículo trata principalmente de la inmigración desde la vecina Haití, con la que comparten la isla caribeña. Eddy Tejeda y Bridget Wooding la describen como un país que depende del trabajo de los inmigrantes en varios sectores y que, sin embargo, aprobó una ley “llena de contradicciones”, pero que demuestra la

lógica de gobierno más allá de los partidos. “Legaliza el trabajador temporal, pero lo deja en un limbo normativo y restringe el visado oficial a los migrantes permanentes.” En algunos lugares de la frontera se ha levantado incluso una valla vigilada por drones.

Los autores describen el valor de las personas inmigrantes para la economía del país, además, como a más de 100 mil personas se les han retirado los papeles que tenían, y un juego político de re-regulación sin que ni siquiera uno de los partidos, de izquierdas o de derechas, muestre un interés genuino. A la pregunta lógica de ¿por qué?, la respuesta apunta al racismo de la clase política hacia las personas haitianas. En una entrevista adicional, se menciona que, sin embargo, el creciente número de inmigrantes procedentes de Venezuela también se ve acorralado por las normas burocráticas.

Cabe destacar que República Dominicana tiene un déficit comercial crónico con Estados Unidos. Los principales ingresos del país se generan en relación con el turismo. También la minería de metales es importante, la maquila y las zonas francas que lamentablemente poco contribuyen al ingreso tributario, así como las transferencias monetarias de las personas emigrantes (las remesas). Pública y políticamente, y también en la legislación, son justamente los emigrantes quiénes se ven favorecidos por la política, son acompañados en Estados Unidos y en ocasiones celebrados por parte de los gobernantes en Santo Domingo. A veces también se ha intentado que inviertan la remesa, pero con poco éxito.

En el contexto de la inmigración haitiana se observa que muchos de los que logran obtener papeles regulares, pronto abandonan el país y prueban suerte en otros lugares. Este fenómeno se observa especialmente en la industria agroalimentaria, que ha perdido importancia en las últimas décadas. Sin embargo, al igual que en el caso de Costa Rica, se plantea la cuestión del papel de esta industria para el desarrollo en el propio Haití, ya que los bajos salarios serían también una ventaja competitiva en este país. En todo caso, la existencia de la industria bananera en parte depende del trato preferencial que le otorga el gobierno de Estados Unidos.

El sistema político del país destaca por una elevada relatividad de sus reglas de funcionamiento. Los autores describen la corrupción común por la que pasan los migrantes haitianos en su camino al destino. Se narran ejemplos de cómo la formulación de la legislación a veces se subordina a la lucha por el poder político. Al igual que en el caso de México, también en este país parece haber mecanismos para que las normas supuestamente progresistas puedan ser socavadas de nuevo a través de ciertas formulaciones.

Cuba

El artículo de Ileana Sorolla Fernández sobre el caso de Cuba, trata de otro país caribeño situado muy cerca de Estados Unidos. Pero a diferencia de República Dominicana, prácticamente no existen transferencias bancarias que mantengan la economía. Desde comienzos de la década de los años sesenta, Estados Unidos impuso un bloqueo a Cuba, por lo que la cuestión migratoria de la Isla estuvo signada por la geopolítica.

La migración de las personas cubanas ha sido fuertemente alentada por el gobierno estadounidense, con el fin de desestabilizar el gobierno socialista. Son muchos las personas cubanas que emigran a Estados Unidos, donde reciben un trato preferencial muy diferente a lo que sucede con otras poblaciones migrantes: se les facilitó el ingreso y se les brindaron algunos beneficios, aunque no reunieran los requisitos exigidos para los otros migrantes, ni contarán con recursos necesarios. La autora señala que, por esta confrontación ideológica en los primeros años posteriores al bloqueo, los que partían no eran bien vistos: en su país estos eran considerados traidores. Esta mirada comienza a cambiar alrededor de los años noventa, aunque persiste la concepción de que hay que estar en el país para “poner el pecho”.

En el 2013 el gobierno cubano flexibilizó los requisitos exigidos para salir del país permitiendo la salida y retorno de personas cubanas a la Isla. En la entrevista, la autora menciona que las nuevas reglas constituyen una medida que también busca responder al cerco estadounidense, vaciarle a la migración del tinte ideológico y de esta forma

estabilizar el sistema gobernante. Se permitió la migración circular y esto contribuyó a disminuir las consecuencias económicas del cerco. A raíz de ello, el país se vio beneficiado por el ingreso de remesas por medio de quienes viajan a la Isla, ya que el gobierno estadounidense tiene prohibido hacer transferencias a Cuba. Hoy los cubanos siguen migrando, principalmente a Estados Unidos, pero los países de destino se han diversificado.

Las razones de la emigración son diferentes a las de otros países de la región. Cuba está bien ubicada en el Índice de Desarrollo Humano: baja mortalidad infantil, alta expectativa de vida, acceso gratuito a todos los niveles educativos. Pero no ofrece oportunidades laborales para los jóvenes educados: si bien los recién egresados tienen asegurado un puesto, lo cierto es que las posibilidades de ascenso o de cambio, son escasas en un país cuya economía no logra despegar. Los que se van, a diferencia de lo que sucede en otros países, no lo hacen por razones de supervivencia que la tienen garantizada en la Isla, sino que emigran en busca de un ascenso social, de un mayor bienestar económico. El Estado cubano, por cuestiones ideológicas y/o por la presión del entorno internacional que dificulta el crecimiento económico, no logra diseñar una política de retención que permita aprovechar un recurso humano calificado.

La situación migratoria en los países

La idea de una América Latina (AL) homogénea y de una identidad latinoamericana que primó en los ámbitos académicos y políticos de la posguerra, como en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), es actualmente parte de la historia del continente. Los estudios sobre las

estrategias de desarrollo e inserción global muestran un proceso de fragmentación creciente, entre países alineados a los Estados Unidos y los que buscan mejorar su autonomía en términos económicos y regionales (Altmann y Rojas Aravena, 2008; Lagos 2008; Kacowicz, 2008, entre otros). Las políticas migratorias, las condiciones estructurales y políticas a las que se enfrentan las personas migrantes de la región, parecen seguir este parámetro.

En este apartado se va a caracterizar, a grandes rasgos, la diversidad estructural y política que define este continente en materia migratoria. Se hará comparando algunas de las principales cifras demográficas, económicas y sociales de los once países presentados en este Informe, desde el escenario pre-COVID-19 (año 2019).

La primera característica se vincula con la direccionalidad del flujo migratorio en América Latina (AL) ¿Qué tan numerosa es la población emigrante de los países y que tanto la inmigrante? En términos generales, AL se caracteriza como una región donde convive la emigración extra-regional, es decir ciudadanos latinoamericanos que emigran hacia países del norte desarrollados, en búsqueda de mejores condiciones económicas (trabajo); con una inmigración extra continental, en menor cantidad, que viene a radicarse y que, hasta la posguerra, era principalmente europea. Hoy en cambio proviene de distintos continentes, entre ellos asiáticos. Sin embargo, en las últimas décadas y como resultado del cierre de fronteras de los países del norte, que han aplicado políticas restrictivas y de securitización, se ha forzado la emigración hacia países del mismo continente en busca de una mejor calidad de vida.⁴

4 Caracterizar la migración a través de las cifras conlleva algunos problemas derivados de la naturaleza misma del fenómeno, como es la parcialidad de los datos oficiales que solo toman en cuenta a los migrantes oficializados y deja afuera a los indocumentados. La cifra de estos últimos, en algunos países, como Guatemala y México, pueden ser mucho más altos.

Tabla 1. País por población y direccionalidad de flujos (inmigración y emigración) en números y porcentajes (año 2020)

País	Población total	Inmigración en valores absolutos	Inmigración en porcentaje	Emigración en porcentaje ⁵	Emigración en valores absolutos ⁶
México	127,6 millones	1,2 millones	0,9	8,0	11,2 millones
Costa Rica	5,1 millones	520,7 mil	10,2	2,9	150 mil
El Salvador	6,5 millones	42,8 mil	0,7	19,8	1.6 millones
Guatemala	17,9 millones	84,3 mil	0,5	7,3	1.4 millones
República Dominicana	10,7 millones	603,8 mil	5,6	13,0	1.6 millones
Cuba	11,3 millones	3 mil	0	13,7	1.8 millones
Ecuador	17,4 millones	784,8 mil	4,4	6,0	1.1 millones
Paraguay	7,1 millones	169,6 mil	2,4	11,3	896 mil
Uruguay	3,5 millones	108,3 mil	3,1	9,6	367 mil
Chile	18,9 millones	1,6 millones	8,6	3,3	644 mil
Argentina	44,9 millones	2,3 millones	5,0	2.4	1,1 millones

Fuentes: Elaboración propia con datos de ONUAES 2019.⁷

De la comparación de flujos nacionales que se presentan en la Tabla 1, se desprende la existencia de tres subtipos de países: 1) países expulsores (en la cual la tasa de emigración supera ampliamente la de inmigración) como México, El Salvador, Guatemala, Cuba y Paraguay; 2) países de acogida (donde la tasa de inmigración supera ampliamente los de la emigración) como Costa Rica y en menor medida Chile y Argentina; y 3) países de tradición mixta, pero predominantemente emigratoria (donde el saldo es más equilibrado) como Uruguay, República Dominicana y Ecuador.

América Latina ha sido y sigue siendo una región con características emigratorias, aunque por el aumento de las migraciones en la región las tendencias se empiezan a equiparar. El Salvador, Guatemala, Cuba, República Dominicana, México más al norte y Paraguay, así como por una ola de emigración anterior, también Uruguay, son países de los que se

encuentran por lo menos alrededor de 10% de su población fuera de su territorio, si se considera tanto la población documentada como la indocumentada. Vale la pena destacar que la gran mayoría de los países arriba mencionados, se encuentran relativamente cerca de los Estados Unidos, un poder mundial que obviamente gravita sobre sus vecinos cercanos, sea por la enorme diferencia de salarios, su tamaño o por sus políticas económicas, que reconfiguran las tareas y oportunidades de negocio de las diferentes economías.

En Sudamérica, únicamente Paraguay forma parte de este grupo con características emigratorias. Para el caso de El Salvador, solo los migrantes registrados mayoritariamente en Estados Unidos, llegan al 20% de la población total, una cifra que tiene niveles mucho más altos cuando se incluye a la no registrada. Guatemala es un caso interesante, porque los registros solo contabilizan un 7,3% de la

5 El porcentaje de emigrantes se deriva de la suma total de la "población total" más la "emigración en valores absolutos". En otras palabras, este porcentaje se refiere al total de la población del país que salió. Esta cifra oculta el problema real, porque no representa a los deportados, ni a los indocumentados. Por eso se ve relativamente baja.

6 Los datos no incluyen la población indocumentada.

7 Emigrantes/migrantes de un país X como porcentaje en la relación con la población en el país de origen (ONU DAES). Disponible en: https://migrationdataportal.org/es?i=stock_abs_&t=2020&cm49=32

población como emigrante, pero cuando se incluye a los indocumentados, con un total de 3 millones en los Estados Unidos, la cifra sube por lo menos al doble. La importancia de distinguir documentados e indocumentados muy probablemente es un fenómeno centroamericano, porque esta región no tiene frontera común con los Estados Unidos y la mayor parte de sus emigrantes buscan pasar de forma desapercibida.

En términos de inmigración solo destacan Chile y Costa Rica con porcentajes superiores a los ocho o diez por ciento, respectivamente, en relación con su población total. En ambos casos, la inmigración de años recientes de Nicaragua y sobre todo de Venezuela, son responsables para estos porcentajes más elevados. Mientras tanto, cuatro de los cinco países emigratorios, Guatemala, El Salvador, México

y Cuba tienen una inmigración de apenas 1% o incluso menos.

Otro rasgo de la migración latinoamericana se vincula con la fuerte informalidad laboral que conlleva la emigración latinoamericana. El vínculo entre trabajo y migraciones está muy estudiado en el campo: la falta de trabajo y la búsqueda de mejores horizontes son por lo general, las principales causas y motivaciones para la movilidad humana. Surge la pregunta sobre las condiciones estructurales que caracterizan el mercado laboral en los países de origen (expulsores) y los de llegada (acogida). ¿Cómo se caracterizan los mercados de trabajo en cada uno de ellos?, ¿qué porcentaje de la población económicamente activa cuenta con servicios sociales?, ¿y qué porcentaje de ella vive en la informalidad?

Tabla 2. Tasa de empleo informal (sobre total del empleo*) y porcentaje de la población cubierta por al menos un beneficio social

País	Tradición	Tasa de empleo informal (%)⁸	Población con algún beneficio social (%)⁹
México	Expulsión	<i>No disponible</i>	50,3 (2016)
Costa Rica	Acogida	36,6 (2020)	72,0 (2016)
El Salvador	Expulsión	69,1 (2019)	<i>No disponible</i>
Guatemala	Expulsión	79 (2019)	10,3 (2017)
República Dominicana	Mixta	54,3 (2019)	<i>No disponible</i>
Cuba	Expulsión	<i>No disponible</i>	<i>No disponible</i>
Ecuador	Mixta	63,5 (2019)	31,7 (2016)
Paraguay	Expulsión	68,9 (2019)	<i>No disponible</i>
Uruguay	Mixta	23,9 (2019)	94,5 (2016)
Chile	Acogida	25,3 (2020)	69,2 (2016)
Argentina	Acogida	49,4 (2019)	66,1 (2016)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de OIT – ILOSTAT.

Es necesario notar que a grandes rasgos los países expulsores destacan por contar con una economía formal muy pequeña, con mucho empleo informal. El Salvador y Paraguay llegan a casi 70% de trabajo informal, mientras Guatemala ronda por el 80%.

Solo Uruguay, Chile y Costa Rica tienen cifras muy por debajo del mágico límite del 50%. Y con respecto a la población con algún beneficio social, resalta Guatemala como caso extremo de muy baja cobertura.

8 Banco Mundial. Empleo de tiempo parcial, total (% del total de empleo)– Argentina. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.PART.ZS?locations=AR>

9 Internacional Labour Organization. Statistics on social protection. Disponible en: <https://ilostat.ilo.org/topics/social-protection/>

Un tercer elemento que caracteriza los procesos migratorios en América Latina, se vincula con los altos niveles de pobreza y desigualdad social en la región. En contraste con otras regiones del mundo, donde las personas migrantes en primer lugar huyen por razones de violencia política y/o de catástrofe medioambiental, en los veinte años pasados, América Latina se ha caracterizado principalmente por razones socioeconómicas, aunque en Colombia, México y el norte de Centroamérica está vinculada con la intransigencia política, el crimen organizado, y en algunos casos por la existencia de grupos paramilitares. Esta tradición se ha visto alterada en los últimos años por la crisis migratoria venezolana,

en la que a las razones económicas se le suma la violencia política e inseguridad social presente en el país de origen.

En la Tabla 3 se busca caracterizar el vínculo entre patrones migratorios y niveles de pobreza y desigualdad, para responder a la pregunta ¿en qué medida la migración se refleja en los índices de pobreza y desigualdad del país de origen? Para ilustrar, también se toma en cuenta la inversión que hacen los Estados en materia educativa, entendiendo a esta última como un mecanismo de ascenso y de igualación social en las sociedades de partida.

Tabla 3. País según nivel de desigualdad, tasa de incidencia de la pobreza (sobre la base de la línea de pobreza nacional) y gasto público en educación, como porcentaje del PIB

País	Tradición	Índice GINI ¹⁰	Tasa de incidencia de la pobreza (% población) ¹¹	Inversión pública en educación (% PBI) ¹²
México	Expulsión	45.4 (2018)	41,9 (2018)	4,5 (2017)
Costa Rica	Acogida	48,2 (2019)	21,0 (2019)	7,0 (2019)
El Salvador	Expulsión	38.8 (2019)	22,8 (2019)	3,6 (2018)
Guatemala	Expulsión	48.3 (2014)	59,3 (2014)	3,2 (2019)
República Dominicana	Mixta	41.9 (2019)	21,0 (2019)	2,0 (2007)
Cuba	Expulsión	<i>Datos no disponibles</i>	<i>Datos no disponibles</i>	12,8 (2010)
Ecuador	Mixta	45.7 (2019)	25,0 (2019)	5,0 (2015)
Paraguay	Expulsión	45.7 (2019)	23,5 (2019)	3,4 (2016)
Uruguay	Mixta	39.7 (2019)	8,8 (2019)	5,0 (2018)
Chile	Acogida	44.4 (2017)	18,6 (2017)	5,4 (2017)
Argentina	Acogida	42,9 (2019)	35,5 (2019)	5,5 (2017)

Fuente: elaboración propia según datos publicados por el Banco Mundial con base en UNESCO.

Notas *Los años de referencia de cada país difieren según últimos datos disponibles.

Los datos que presenta la Tabla 3 demuestran una clara correlación entre la mayoría de las variables, menos con el Índice GINI. Resalta por ejemplo que un país expulsor como Guatemala, tiene un Índice GINI cercano al de Costa Rica. Mientras que Uruguay, que todavía hoy en día cuenta con más emigrantes que inmigrantes, es el país en donde la desigualdad

es más baja. La correlación es más clara cuando se combina el índice de pobreza con la inversión educativa.

Los datos sobre la inversión educativa, se incluyeron a raíz de un estudio de la investigadora mexicana Ana María Aragonés, que busca identificar las

10 Banco Mundial. Índice de Gini–Argentina. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=AR>

11 Banco Mundial. Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de la línea de pobreza nacional (% de la población)–Argentina. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.NAHC?locations=AR>

12 United Nations Development Programme. Human Development Reports. Government expenditure on education (% of GDP). Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/indicators/149206>

razones por las cuales algunos países logran salir de la espiral de la migración mientras que otros no. Con excepción de México, no incluye a otros países latinoamericanos, por lo que una mirada como la que ofrece esta publicación, podría arrojar datos para su tesis. Según sus datos empíricos, la inversión y la calidad educativa son prioritarios en el momento de buscar un desarrollo nacional que revierta la migración masiva.¹³

Relacionado con la pobreza, los países con índices más altos como Guatemala y México explican su tradición expulsora. Chile, con los índices más bajos, se ubica en el polo opuesto. Y en el listado de los países con menos inversión pública en temas educativos, se encuentran los mismo cinco que destacan con alto grados de emigración. La única excepción al respecto es Cuba, el país que más

invierte en educación de su población. Además, varios de los países con poca inversión educativa, se encuentran entre las economías con un menor PIB per cápita (El Salvador, Guatemala, Paraguay), por lo que la inversión real de estos países contrasta aún más con los demás.

El cuarto aspecto que caracteriza el panorama migratorio latinoamericano se vincula con el peso novedoso de las remesas en las economías nacionales. Las remesas, entendidas como el dinero que envían los emigrantes a sus familiares en los países de origen, han adquirido una gran visibilidad e interés político y académico en los últimos años, en el mundo en general y en América Latina en particular. ¿Cuáles son los países que reciben más remesas? Y ¿existe un vínculo entre tradición, remesas y PIB?

Tabla 4. País según PIB per cápita, remesas personales recibidas en USD y remesas personales recibidas, como porcentaje del PIB, en 2019

País	Tradición	PIB per cápita ¹⁴ en USD	Remesas recibidas en USD ¹⁵	Remesas recibidas en USD (%PIB) ¹⁶
México	Expulsión	9.946,0	38,5 mil millones	3,0
Costa Rica	Acogida	12.243,8	554,3 millones	0,9
El Salvador	Expulsión	4.187,3	5,6 mil millones	21,0
Guatemala	Expulsión	4.620,0	10,6 mil millones	13,1
República Dominicana	Mixta	8.282,1	7,2 mil millones	8,1
Cuba*	Expulsión	8.821,8	<i>No disponible</i>	<i>No disponible</i>
Ecuador	Mixta	6.183,8	3,2 mil millones	3,0
Paraguay	Expulsión	5.414,8	668 millones	1,6
Uruguay	Acogida	16.190,1	101,1 millones	0,2
Chile	Acogida	14.896,5	65,7 millones	0
Argentina	Acogida	9.912,3	517,7 millones	0,1

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (2020), publicados en Portal de Datos Mundiales sobre la Migración y en Datos de libre acceso del Banco Mundial. Notas: *El último dato disponible corresponde al año 2018.

La Tabla 4 ofrece algunas pistas sobre este fenómeno. De acuerdo con los datos disponibles, los países que más reciben remesas son México, Guatemala y El Salvador, seguido por República Dominicana y Ecuador. No obstante, el impacto o efecto de las mismas en las economías no es el mismo. Comúnmente se habla de dependencia

cuando las remesas de un país superan el 10% del PIB, y justamente, Guatemala y El Salvador, los dos países con los más altos grados de expulsión, también superan ampliamente este umbral, aunque República Dominicana también se encuentra cerca.

13 Aragonés, Ana María / Salgado, Umberto (2018). Migración y Desarrollo. El papel de las políticas públicas, en: Bornschein, Dirk (Ed.): Hacia un salto cualitativo. Migración y desarrollo en México y el norte de Centroamérica. Guatemala. FLACSO.

14 Statista. Producto interno bruto per cápita por país en América Latina y el Caribe en 2020 (en dólares estadounidenses). Disponible en: <https://es.statista.com/estadisticas/1066386/pib-per-capita-por-paises-america-latina-y-caribe/>

15 Banco Mundial. Índice de Gini-Argentina. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=AR>

16 The World Bank. Personal remittances, received (% of GDP). Disponible en: <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS>

La incidencia de las remesas sobre el PIB de México y Ecuador es poco significativa. Otro caso peculiar es el de Paraguay, en el que, a pesar de tener una larga tradición de expulsión masiva, las remesas son relativamente bajas y de poca relevancia en el PIB nacional. Distintas razones podrían contribuir a explicar esta diferencia respecto a sus pares del norte: la primera es que no estén registradas; la segunda, que para emigrar solo se pasa una frontera y sin problemas legales.

La quinta y última característica de la migración latinoamericana se puede relacionar con el mal funcionamiento del Estado y sus servicios como tal. Para medir y comparar este desempeño se puede recurrir a varios índices, pero en este trabajo se eligieron dos, que están focalizados en la medición de la corrupción, corrupción tan amplia que puede anular la capacidad del Estado para actuar por el bien común. Estos índices fueron creados por organizaciones de la sociedad civil, el IPC que mide la percepción de corrupción y el CCC, un índice que mide la “capacidad para combatir la corrupción”. Países con bajos índices tienden a mostrar fallas en el funcionamiento de las instituciones, en la representación de sus electores y además reducen considerablemente sus inversiones en temas socioeconómicos.

Los datos de la Tabla 5 marcan fuertes correlaciones entre los países expulsores y altos niveles de corrupción, por un lado, así como baja capacidad para combatir la corrupción, por el otro. Según el *ranking* construido a partir de ambos indicadores, Guatemala, República Dominicana y Paraguay se ubican como los países más corruptos y con tradición expulsora. En el polo opuesto se encuentran sobre todo Uruguay, Chile y Costa Rica.

Tabla 5. País según índice de corrupción

País	Tradición	IPC* (2020) ¹⁷		CCC-Index** (2020) ¹⁸
		Puntuación ^a	Posición ^b	
México	Expulsión	31	124	4.55
Costa Rica	Acogida	57	42	6.43
El Salvador	Expulsión	36	104	S/D
Guatemala	Expulsión	25	149	4.04
República Dominicana	Mixta	28	137	S/D
Cuba	Expulsión	47	63	S/D
Ecuador	Mixta	39	92	4.19
Paraguay	Expulsión	28	137	3.88
Uruguay	Mixta	71	21	7.78
Chile	Acogida	67	25	6.57
Argentina	Acogida	42	78	5.32

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Transparency International (*) y de AS/COA/Anti-Corruption Working Group y Control Risk (**). Publicado en Insight Crime.

(a) La escala de la puntuación asciende de 0=nivel de corrupción elevada, a 100=nivel de transparencia elevada.

(b) Posición en un ranking de 180 países

Entre un total de 180 países observados por la ONG Transparencia Internacional, Guatemala fue el peor ubicado entre los países de este estudio. Aunque este país durante 25 años ha sido un foco importante de medidas y proyectos de la cooperación internacional estadounidense y europea, en temas de paz, desarrollo y reforma judicial, actualmente aparece en el lugar 149, con tendencia a empeorar. República Dominicana y Paraguay se comparten el lugar 137, México y El Salvador tampoco están lejos. Estas interrelaciones son relevantes para ser consideradas en futuros estudios.

Casi todos los países expulsores sobresalen por su baja capacidad para combatir la corrupción. Un análisis que se deriva del así llamado “Índice CCC”, que observa: a) la capacidad legal y jurídica, b) la de la democracia y las instituciones políticas y, c) la de la sociedad civil, los medios de comunicación y el sector privado. No hay datos sobre El Salvador, pero República Dominicana, Paraguay, Guatemala y México, son los países que en este orden destacan

17 Transparency International. CPI 2020: Global Highlights. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-global-highlights>

18 Austin, A. Nuevo índice revela que corrupción empeora en gran parte de Latinoamérica. InSight Crime. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/indice-revela-mayor-corrupcion-latinoamerica/>

en el continente americano por su poca capacidad, mientras Uruguay, Chile y Costa Rica se encuentran entre los mejor preparados.

Con estas coincidencias no se pretende señalar que las personas migrantes conscientemente huyen de los lugares más corruptos, o que se van a los otros porque ofrecen trabajos más formales. Sin embargo, los datos presentados muestran una estrecha relación entre la migración y la capacidad y funcionalidad de los Estados y sus economías.

La importancia de los datos suele ir acompañada de un mayor grado de complejidad del que generalmente se supone. Algunos siempre se desvían de la interpretación mayoritaria, por tanto, se plantea la pregunta de por qué. Pero para los fines de este artículo, es suficiente con mostrar las correlaciones generales. Y en este marco se resume lo siguiente como resultado del Informe:

Los países expulsores en términos generales resaltan por tener un alto grado de trabajo informal, poca inversión en educación, mucha pobreza y altos grados de corrupción, que al mismo tiempo se reflejan en una reducida capacidad para combatirla. Guatemala es el país ejemplar al respecto, pero también Paraguay y en menor medida El Salvador se insertan en este panorama. En el otro extremo, esta vez positivo, se encuentran Uruguay, Chile y Costa Rica, los dos últimos representan países que cuentan con un alto grado de inmigración. El caso de Uruguay llama la atención, a pesar de tener varios de los mejores índices, no es un país inmigrante a gran escala, incluso apenas ha logrado revertir sus características emigratorias.

Análisis comparativo

Once países, once diferentes ubicaciones en el mapa con vecinos diversos, diferentes situaciones migratorias, interrelaciones, culturas, sistemas políticos y mucho más. El objetivo de este trabajo es encontrar elementos que permitieran *identificar y caracterizar la (inter)relación entre la migración y los factores sistémicos, como el funcionamiento del Estado y la democracia, por un lado, y la política económica, su rendimiento o estructura económica,*

por otro. Al mismo tiempo, es importante poder valorar estas relaciones en su contexto. Por ello, *también se planteó la interrogante sobre cuáles han resultado ser los factores que desencadenan la formulación o los cambios en la política migratoria gubernamental.*

Tanto de los artículos como de las entrevistas realizadas a las diversas personas autores de estos capítulos, solo se pudieron obtener respuestas parciales. De todas maneras, cuando se comparan los casos surgen importantes indicios y pistas que permiten avanzar en los conocimientos sobre la cuestión migratoria. Sin embargo, en este Informe no se toma el siguiente paso que sería vincular los resultados parciales con las de otras investigaciones, con el fin de profundizar un debate que aún es incipiente. Esto superaría la capacidad de este conjunto de artículos.

A continuación, se hará un comparativo y sistematización de los hallazgos por país. Con este objetivo, se propone distinguir los países de alta emigración de los demás, con tradición mixta y de destino. En cada una de estas partes se abordarán los temas que se consideran prioritarios para los fines de este Informe.

Países de alta emigración

La política del dejar hacer y dejar pasar

La evidencia presentada, así como las observaciones y percepciones de las personas autoras de esta publicación, parecen coincidir en que la mayoría de países expulsores no toman la emigración como una advertencia para cambiar el rumbo de sus políticas socioeconómicas. En otras palabras, el derecho a no migrar no parece haber sido reconocido en El Salvador, Paraguay o Guatemala, y en cierta medida tampoco en República Dominicana o Cuba. Esto hubiera significado desarrollar políticas públicas que favorezcan a la población, para que no se sientan presionados a salir y si lo hacen, sea por una decisión no forzada. En realidad, pareciera que es al revés, que las políticas económicas se formulan sin tomar en cuenta los efectos para la población. Esta supuesta coincidencia plantea la cuestión de

las cualidades estatales y democráticas de estos países, aspectos importantes que deberían tomarse en cuenta en futuras investigaciones.

En el caso de El Salvador, la autora habla de una lógica de dejar hacer, en cuyo camino la migración se convirtió en una válvula de escape que por muchos años no se cerró, aunque las deportaciones desde los Estados Unidos comenzaron a repatriar un número creciente de personas. Para este grupo de países, la salida parece ser vista como un alivio para los gobernantes y la clase económica, porque les quita la presión social, con la posibilidad de deshacerse de la población que no encuentra cabida y futuro y que pueden convertirse en personas potencialmente opositoras al sistema.

El ejemplo más dramático es el caso de Honduras, país para el cual, por situaciones especiales, no se logró incluir su artículo en este Informe, donde la emigración reciente por medio de las caravanas es acompañada de repetidos y severos reproches para el gobierno de turno. Signos parecidos del *dejar hacer* y *dejar pasar* se encuentran también en otros países. La autora del artículo de Costa Rica, señala la tolerancia de las fuerzas de seguridad nicaragüense para la migración reciente que, además de ser social, tiene un tinte político de oposición al gobierno de Daniel Ortega. Los autores de Paraguay mencionan que la emigración en su país tiende a resolver el conflicto social y alivia la presión para las élites, y el artículo de Guatemala añade más detalles al mismo panorama cuando aclara que los gobiernos, el Banco de Guatemala y el Congreso de la República, tienden a ver la emigración como positiva para el país, porque trae remesas, mientras a la vez se frenó el desarrollo rural.

Todos estos cuestionamientos adquieren importancia cuando la comparación de varios casos amplía el panorama. Parece existir una tendencia a utilizar la migración, no para resolver los conflictos sociales, como se dice a veces, sino simplemente para desactivarlos y evitar así que avancen las demandas formuladas.

Esta tendencia a considerar la migración como un fenómeno políticamente útil para los países emisores, pero a la vez indispensable para huir de condiciones económicas insostenibles, tiene un inconveniente preocupante. ¿De dónde tendría que venir el deseo de cambio social, económico y, en última instancia, político, si no es de los insatisfechos, que parecen ser una buena parte de la población? ¿Y qué imagen presenta en este contexto un sistema democrático que tiene una importante razón de ser en su pretensión de canalizar el descontento a través de las elecciones y las nuevas estructuras de poder y sus reformas? En este sentido, existe el peligro de que la emigración de esta forma endurezca las condiciones existentes y tienda a reproducir las condiciones que dieron lugar a la emigración, entendidas como las condiciones en su más amplio sentido, pero sobre todo las relaciones de poder, la política y estructura económica. Ya hace cincuenta años Hirschman dijo al respecto que, como los migrantes no tienen voz, se van, se retiran de la escena.¹⁹

El rol de la estructura económica para la migración

En el marco de los ejemplos presentados, la estructura económica, entendida como las características, la función y el relacionamiento entre los sectores económicos, se muestra por medio de varios fenómenos. En primer lugar, la predominancia del trabajo informal es un signo de una matriz económica deficiente y, de hecho, la mayoría de los países de masiva migración son también aquellos cuyos habitantes tienen poco acceso al trabajo formal.

Adicionalmente se destacan otras características, relacionadas con la capacidad de crear cadenas productivas y cadenas de valor. En Paraguay resalta el gran valor que se le da a una gigantesca central hidroeléctrica que desempeña un papel muy importante en el suministro regional de electricidad, así como, en el crecimiento del país, pero que, según los autores, no contribuye suficientemente al desarrollo económico nacional. También la autora de El Salvador subraya la escasa capacidad de la economía nacional para generar empleo, y el de

19 Hirschman, A. (1970). *Exit, voice and loyalty. Responses to declines in Firms, Organizations and States*. Cambridge, Harvard University Press.

México señala que este país vive principalmente de la industria automotriz, luego de las remesas y éstas superando por mucho a la industria del turismo. En Guatemala, en cambio, la economía formal crea especialmente pocos puestos de trabajo, mientras que las exportaciones están dominadas por la agroindustria, sobre todo por la palma africana y el cultivo de la caña de azúcar, dos industrias con una concentración muy elevada, pero poca capacidad para crear plazas de trabajo (con protección social) cuyas cifras corresponden a la importancia del sector. El caso del café es diferente, pero aquí es la comercialización la que está en relativamente pocas manos. Las personas autoras de República Dominicana también informan de la deficiente capacidad de la matriz económica del país.

Al revisar estos ejemplos, surgen dudas si el tamaño y la estructura interna de la economía son o serán capaces de resolver los problemas de la emigración. ¿Podría ser que una deficiente planificación de la política económica y sus incentivos correspondientes, sean un obstáculo para generar condiciones adecuadas que impulsen un desarrollo inclusivo? A la vez, los sectores que internacionalmente cuentan con ventajas comparativas, no necesariamente crean condiciones para una economía en el país expulsor que beneficie a la población en toda su amplitud.

Otro aspecto relacionado con la estructura económica es el papel del sector de las importaciones. Al menos en Guatemala y El Salvador, las transferencias masivas de los migrantes que en realidad sólo quieren ayudar a sus familias, han provocado una dependencia para la economía que a su vez estabiliza el *statu quo*. Numerosas observaciones apuntan en esta dirección.

En primer lugar, esto se debe a que la sobreoferta de dólares estadounidenses encarece la moneda nacional del país (en El Salvador, el dólar es la moneda nacional) y, por tanto, las posibles exportaciones al extranjero. El artículo de Guatemala señala como ejemplo la posición dominante de la estructura corporativa conocida como Walmart, mundialmente considerada la empresa más grande de la venta al

por menor, un monopolio *de facto* en Guatemala, según sostiene el autor.²⁰ Aunque estas empresas también son compradoras, abundan las historias sobre prácticas y políticas de precio que dificultan el avance de los productores pequeños. En el caso de México no existe tal monopolio, pero Casillas señala que sólo en la Ciudad de México hay 500 sucursales de Walmart. Los artículos dan multitud de detalles más, pero en cualquier caso cabe preguntarse si a la par de las políticas públicas en materia económica, también la estructura económica de un país tiene algún efecto sobre la capacidad de crear trabajo formal y, por tanto, de proporcionar al Estado ingresos y la oportunidad de ofrecer servicios sociales. En este sentido, es de suponer que existe una clara relación con la emigración del país.

Otro detalle interesante mencionado en la entrevista con los autores del artículo sobre Paraguay, es que la democratización en ese país no condujo a una nueva estructura económica, y que durante ese proceso incluso aumentó la migración. Al respecto se menciona el recorte neoliberal, una formulación que posiblemente se refiere a la política de ajuste del Fondo Monetario Internacional (FMI). Todo esto ejemplifica que la composición interna de la economía, el tipo de sectores y su relacionamiento, es de fundamental importancia para la creación del trabajo formal, más allá de las políticas que la sustentan y el nivel de concentración que existe.

El factor demográfico

El tema de la demografía fue mencionado esporádicamente en los artículos. Para las Naciones Unidas, el bono demográfico es, por supuesto, sólo una ventaja si los responsables políticos adoptan las medidas adecuadas para aprovechar el excedente final de trabajadores jóvenes para un crecimiento dinámico de la economía. Los autores de Paraguay y El Salvador, en cambio, señalan que las políticas económicas de ambos países no están orientadas a querer o poder utilizar el bono; por consiguiente, la población joven migra. Es probable que una evaluación similar se aplique a Guatemala. En este sentido, es precisamente la política económica que

20 Cifras oficiales que permiten estimar la posición de una empresa en un determinado mercado son difíciles de conseguir, sobre todo en países con menor grado de regulación.

se adopte en cada caso, la que determine si la nueva generación joven se convertirá en un plus o en una carga para el sistema.

La remesa en países de alta migración

Si bien se han mencionado las remesas en páginas anteriores, es importante ampliar este ámbito, introduciendo nuevos detalles que permitan apreciar la magnitud de su influencia, sobre todo en los Estados con emigración masiva. El Salvador y Guatemala son dos de los cuatro países de América Latina y el Caribe,²¹ cuya supervivencia económica depende en gran parte de que los emigrantes ayuden a sus familias con las remesas. Los familiares, las ONG, pero también los altos representantes de la empresa privada y de la política en su mayoría, coinciden en que se trata de fondos privados, lo que evidentemente es cierto. Pero el dinero privado también se gasta, fluye en el ciclo económico y, dependiendo de cómo se gaste la remesa, algunos sectores de la economía reciben apoyo, mientras que otros no tanto, lo que llevaría de nuevo a la cuestión de la estructura económica.

En ambos países, los autores parten de la base de que las transferencias monetarias tienden a beneficiar los bienes de consumo, que en su mayoría son importados, lo que significaría que la producción propia se ve desfavorecida y con ella también la capacidad de exportar. Este fenómeno se muestra aún más claro en aquellos países en los que el superávit de divisas encarece la moneda nacional. Si bien las remesas son importantes para mantener los negocios existentes y al mismo tiempo para equilibrar la balanza de pagos, el autor del artículo sobre Guatemala apunta a varias líneas argumentativas que en su conjunto plantean serias dudas acerca del efecto de las transferencias para un desarrollo inclusivo y sostenible del país:

- a) El impacto cultural en las comunidades en la Guatemala rural; por ejemplo, no solo las formas de vestir y comer como expresiones ancestrales de las culturas mayas se ven afectadas, también la relación con el entorno, la tierra y la agricultura. De igual forma, para los familiares, la emigración

se convierte en la única forma de salir adelante en la vida. Los planes de vida, los imaginarios para construir una propia existencia económica, todo eso tiene graves consecuencias para el potencial de desarrollo de los que se quedan en casa. Psicológicamente hablando, ya mucho antes de salir del país, una parte de las personas emigra internamente.

- b) El impacto en la actuación y la voluntad de reforma y dirección del Estado, cuando son las remesas las que mantienen vivas a las poblaciones desfavorecidas (sobre el rol del Estado nos ocuparemos en el próximo capítulo): ¿Es posible que el Estado tienda a retirarse aún más, porque ante la abundancia de las remesas, no parece haber necesidad y sentido el tratar de acompañar el proceso con políticas públicas a nivel local?
- c) Es de suponer que, en el proceso de invertir dinero en el viaje de los emigrantes y el pago de la deuda por medio de remesas, se retiran grandes cantidades del ciclo de la economía nacional, porque los costes del viaje –a lo desconocido– acaban en círculos cercanos o forman parte del crimen organizado. Es hora de preguntarse, al menos, qué pasa con los enormes ingresos del negocio de la emigración, si estos van a parar a los paraísos fiscales o al blanqueo de dinero y, por supuesto, qué efectos estructurales y, una vez más, culturales se registran cuando el tráfico organizado de seres humanos es un sector económico tan dominante en determinadas zonas.
- d) Los cambios socioeconómicos en las zonas donde la tierra y las casas cambian de manos para financiar la emigración de integrantes de la familia.

Es importante tener en cuenta en esta línea de pensamiento, que las primeras transferencias de remesas para los familiares en el país de origen se utilizan principalmente para pagar la deuda contraída para el viaje. No obstante, hay que distinguir los casos de Guatemala, (Honduras) y El Salvador de otros en

21 Los otros dos son Haití y Honduras, país vecino de El Salvador y Guatemala.

los que el tráfico ilegal no es un factor. Sin embargo, también existen dudas que valen para todos los países que reciben remesas de forma masiva. En cualquier caso, con todas estas interrogantes, llama la atención que existan tan pocos intentos de llenar los gigantescos vacíos de conocimiento sobre las remesas. En lugar de esto, se hace una incesante referencia general al hecho de que los ingresos también van a parar a la economía local. Pero, ¿cuál es el balance global de esa estrategia? Al menos los autores de Guatemala, y en parte también de El Salvador, están convencidos que las desventajas superan por mucho las ventajas.

Los autores del artículo de República Dominicana, mencionan que también en ese país ha habido transferencias relativamente elevadas, por lo que por un período corto se trató de destinar las remesas a fines productivos, pero, los autores no profundizan en esta cuestión. En México, un país con altos ingresos en términos absolutos, pero bajos en términos porcentuales, se introdujo el internacionalmente aclamado programa 3x1, un intento de desarrollar los lugares de origen, cofinanciado entre el Estado y las remesas colectivas de los migrantes. Si bien el historial de este programa es muy discutido entre defensores y detractores, de todas formas, es un programa importante de destacarlo. Mientras tanto, en los dos países de mayor dependencia de los que se tiene constancia, El Salvador y Guatemala, el balance es negativo. Cuando las remesas inyectan a la economía una buena parte del dinero requerido, lo que en realidad prevalece es el ya mencionado “*laissez faire*” (el dejar hacer y dejar pasar) que no permite su uso con fines de construir un desarrollo inclusivo.

El rol del Estado: funcionalidad y presencia

El efecto de las “remesas” en el juego entre migración y economía parece estar estrechamente relacionado con el funcionamiento del Estado. Un Estado débil o territorialmente casi inexistente, difícilmente puede llevar a cabo una política orientada al desarrollo económico y social, circunstancia que contribuye a la presión migratoria, aunque al mismo tiempo también dificulta el uso adecuado de las remesas y el impulso al desarrollo con su ayuda.

Los casos de Guatemala y Paraguay ponen de manifiesto la escasa presencia del Estado en algunas zonas del país y, en consecuencia, lo poco que puede y quiere hacerse para promover la economía regional o local. En ambos países, los autores ven un Estado cuyos conceptos de futuro están dominados por los intereses particulares de los sectores económicos dominantes. En este contexto, la autora de El Salvador incluso llega a la conclusión de que se trata de un modelo de desarrollo basado en la migración. En ambos casos, Guatemala y El Salvador, la remesa es considerada como el componente central y deseado del modelo de desarrollo.

En los casos de México y República Dominicana, países que han experimentado una emigración a gran escala, también se señala la falta de capacidad (y en algunos casos de interés) del Estado en desarrollar zonas, que no encajan en el concepto oficial. El autor de México expresa en una entrevista, que los tres principales socios del país son China, Estados Unidos y Canadá, conjuntamente representan el 60% del comercio. Es por eso que el desarrollo territorial es tan desigual. Dice que la parte norte está vinculada a los Estados Unidos y la del sur es “independiente (de los planes de desarrollo de la capital) como la Patagonia”. Lamentablemente la integración del sur con los mercados y la economía de Centroamérica no avanza.

En este contexto se quiere remarcar que, a primera vista, existe una relación entre los países de alta migración y la corrupción. Por lo menos para Paraguay, México y Guatemala hay indicios que señalan su importancia para el funcionamiento del Estado. En el caso de Paraguay se habló de una “cultura de privilegios y clientelismo, que bloquea los canales eficaces de comunicación y satisfacción de demandas de los sectores postergados”, una formulación que en el caso guatemalteco se puede describir más en detalle. Medidas de desarrollo a nivel local muchas veces se impulsan por la así llamada obra gris, la construcción de edificios, canchas de fútbol, etc. Si bien, esta costumbre se relaciona con los deseos de los habitantes, también abre la posibilidad de sobrevalorar las obras hasta diez veces de su precio normal. Carreteras que llevan a casas particulares de diputados, que no

se concluyen o con fallas desde el inicio, la lista de ejemplos es larga. La corrupción sin duda es parte de la lógica de funcionamiento del Estado de varios países expulsivos. Estos países con un Estado colonizado por intereses particulares y debilitados por la corrupción son, no casualmente, los más dependientes del ingreso de divisas que envían los emigrantes a sus familiares. Con un Estado que no provee y una economía que no genera suficientes puestos de trabajos, son las personas que migran, las únicas que pueden hacerse cargo de la supervivencia de la familia. De ahí que las remesas y la corrupción parecieran ser dos caras de la misma moneda.

Las personas autoras que representan a este grupo de países, no profundizan en el factor de la democracia. Pero la falta de representatividad, que se expresa en un sistema corrupto con intereses unilaterales, por definición, es un problema de la democracia de estos países. Aunque, por supuesto, el desarrollo de una democracia también está ligado a la existencia de unas instituciones adecuadamente desarrolladas.

Las asociaciones de migrantes

Las organizaciones de emigrantes en sus nuevos países de acogida, a veces llamadas “fraternidades” o “clubes”, suelen ser puntos de contacto para los emigrantes y fuentes de asesoramiento para los recién llegados que se enfrentan a diversos problemas. En este sentido, son reconocidas y también un componente importante de si un país es atractivo y accesible para una persona. Sin embargo, en estos artículos también se acumulan las pruebas de otros hallazgos. Al parecer, los emigrantes sólo se hacen visibles para sus Estados de origen cuando adquieren un rol a través del envío de remesas, o incluso cuando se organizan y se convierten en contactos, quizás incluso donantes, para los partidos políticos. Esta interpretación se desprende de las palabras de los textos o de las entrevistas de Paraguay, México, República Dominicana, El Salvador y Guatemala, que indican que las asociaciones se activan principalmente durante las campañas políticas. Esto también es cierto para el caso de Ecuador, un país con migración mixta, que se analizará más adelante.

Fue la autora de este artículo la que, al igual que los otros autores, señaló que esto pone en el centro del debate los intereses de los emigrantes y no los de los inmigrantes o los que se quedaron en casa. Existe una tendencia a pedir una mejor integración del migrante en el extranjero, mientras los problemas del país expulsivo se quedan escondidos en formulaciones sobre “desafíos”, como se expresa en el caso paraguayo. Y para el caso mexicano se formula, “lo que al gobierno le interesa es el trato a los mexicanos en los EE.UU. (y no el de los migrantes en tránsito)”.

De salidas y estrategias

En esta colección de artículos predominan los autores con formación en la Sociología y la Ciencia Política; también han contribuido, aunque en menor medida, colegas con formación en Economía. Esta mezcla resulta ser una ventaja para los fines exploratorios de este Informe, pero se convierte en desventaja a la hora de encontrar soluciones en el tema de migración y desarrollo. Sólo un autor se ha ocupado de la cuestión de lo que hay que mejorar al respecto, y como politólogo (aunque con cierta inclinación por algunas cuestiones económicas) aborda la temática desde la Economía Política, acorde con su formación.

Por ello, el artículo de Guatemala apunta insistentemente a reducir la fragmentación del país proponiendo básicamente: a) empoderar a los migrantes y a sus familiares en su país de origen para que se conviertan en actores sociopolíticos y económicos reconocidos, y b) conectar a los migrantes y las asociaciones, que los representan, con diversos actores locales para facilitar vías alternas de desarrollo local que estimulen el arraigo en el país de origen.

Así se observa que, en Guatemala, varias organizaciones de emigrantes buscan acercarse a la política, pero cada organización lo hace a su manera y de forma poco coordinada. Mientras tanto, las remesas se dirigen en gran parte sólo a las familias y no tienen mayor impacto en el desarrollo local. En un Estado débil y ausente es de suma importancia que los demás actores formen relaciones complementarias, pero las iglesias, líderes

migrantes, algunas instituciones estatales, o incluso el movimiento cooperativo, que está muy cerca del pensamiento comunitario, no han desarrollado suficientes vínculos e interrelaciones. Domina la incomunicación y la desconfianza, inherentes a una sociedad postconflicto. En este sentido llama la atención que se logró impulsar algunas medidas para un mejor trato de los emigrantes, pero las condiciones en casa siguen estando sujetas a la incomunicación.

Una parte nada despreciable de los gastos para la protección de los derechos de los migrantes y de los que simplemente pasan por el país, es aparentemente financiada por la OIM u otras agencias de la ONU, aunque no es raro que detrás haya donaciones nacionales, sobre todo de Estados Unidos o Europa; al menos así se explica en el caso de República Dominicana. La influencia de estas agencias también es confirmada por los autores de El Salvador y Costa Rica.

La mayoría de los proyectos de la cooperación internacional prefieren la ayuda humanitaria u otro tipo de ayuda directa como capacitaciones para “jóvenes en riesgo” y deportados, por ejemplo, sin promover estructuras nuevas que podrían impulsar procesos de desarrollo. Estos diseños son probablemente consecuencia de la búsqueda de efectos visibles, de una cooperación por resultado, pero por supuesto, es difícil cambiar las dinámicas de expulsión de esta manera. Las agencias comprometidas con estas formas de trabajo, corren el riesgo de convertirse en una pequeña “curita” que intenta tapar la gran herida abierta. A veces, lo principal pareciera ser, hacer algo.

En este contexto, también es sorprendente que todavía existan muy pocos diálogos interdisciplinarios, sobre todo en los países afectados. Por un lado, investigan y escriben los economistas, para quienes la migración es, a menudo, sólo una consecuencia de una política económica deficiente, y, por otro lado, trabajan los estudiosos y activistas de la migración. Sin embargo, es precisamente esta interacción de ambas disciplinas la que puede ofrecer conocimientos y descubrimientos reveladores.

Países de tradición mixta o predominantemente de destino

En la presente publicación se retoma la antigua división en países de emigración y países de inmigración. Las desventajas de este procedimiento están especialmente ligadas a cuestiones de derechos de los migrantes. En la actualidad, ambas visiones tienen que ser consideradas al mismo tiempo, porque en principio todos los Estados deberían estar preparados para todos los tipos de migración, aparte de los mencionados (origen y destino) también la migración de tránsito y de retorno. Este Informe basó su procedimiento en la observación de que los países emisores suelen tener diferentes características o problemas en términos económicos y políticos. Pero, por supuesto, también la comparación con los demás países con condiciones parecidas ha sacado a luz interesantes conclusiones.

Una diferencia clave entre los países de destino y los de origen, tiene que ver con procesos que se remontan a décadas anteriores, cuando los primeros comienzan un proceso de sustitución de importaciones para romper la dependencia con los países desarrollados produciendo los bienes necesarios para satisfacer el mercado interno. Si bien este proceso no logró cumplir un ciclo completo, permitió un desarrollo económico, pero también social y político distinto al de los países del norte. La ampliación del mercado laboral gracias al comercio y a la industria, y el desarrollo de un Estado social, además de proveer bienestar a los originarios del país, eran incentivos suficientes para atraer poblaciones migrantes fundamentalmente de los países vecinos.

Política pública: ¿Se trata por igual a la emigración y a la inmigración?

Los artículos de las personas autores han puesto en evidencia un aspecto interesante en este contexto. Según plantean, parece que la emigración tiende a atraer más interés en la creación de políticas públicas que la inmigración. ¿Se debe esto, como ya se ha dicho, a que los emigrantes generan divisas, son más propensos a ser votantes o donantes en las

campañas? Lo que sigue pareciendo lógico para los países con un alto porcentaje de inmigrantes, según la información de las personas autores, también puede entenderse en los países con una tradición mixta.

A modo de recordatorio, en Ecuador la inmigración silenciosa, desde hace veinte años, aparentemente no ha generado mucho debate. En Argentina y Chile la inmigración tampoco ha causado muchos debates parlamentarios y en República Dominicana el interés se refleja cada vez más en una legislación que, en lugar de regular la inmigración, más bien ha puesto trabas. La instrumentalización política es, por tanto, habitual, y aunque por un lado ésta puede significar la inclusión, por otro tiende a implicar la exclusión; es decir, considerar al extranjero como un peligro para alcanzar los propios objetivos.

En este contexto, también es interesante observar las tendencias ideológicas de los partidos políticos. Para Sudamérica se puede reconocer que el tema migratorio causa un cierto interés en éstos, aunque los gobiernos parecen cambiar sus posiciones dependiendo del ánimo de la sociedad y sin importar su adscripción ideológica. El debate parlamentario que se dio en torno a las nuevas leyes migratorias de Argentina, Chile y Uruguay, es un buen ejemplo de ello. Mientras que en Argentina y Uruguay prevaleció una fuerte mayoría en favor de políticas inclusivas, en Chile, los partidos socialistas, así como los de centro derecha, coinciden que la política migratoria debe ajustarse a las necesidades nacionales. En Ecuador también se da el “uso” electoral del tema migratorio por parte de los partidos políticos desde 1990. El debate entre partidos por lo general no escaló al ámbito parlamentario, sino que se quedó en la órbita del Ejecutivo, marcando la diferencia entre la política incluyente de Rafael Correa y la restrictiva de Lenin Moreno, su sucesor.

En definitiva, una orientación más de izquierda no significa necesariamente una política favorable a la inmigración. No está claro si esta pasividad se debe a que, en determinados momentos, defender a los inmigrantes no gana votos, o si la pasividad expresa realmente convicciones. Frente a esta disyuntiva, actualmente Chile, y quizás Ecuador o Argentina,

podrían pertenecer más a la primera variante, la que teme no ganar votos con el tema migrante, y República Dominicana más a la segunda. Pero eso tendría que ser analizado con más detalle. Recurrir a los Estados emisores plantea otro aspecto, por ejemplo, en El Salvador, fue el FMLN –de izquierda– el que mejoró la relación con los emigrantes cuando estaba en el gobierno. Por otro lado, el gobierno derechista de Morales en Guatemala buscó el contacto con las organizaciones de migrantes antes de las elecciones, pero los abandonó después. Tampoco en México el esquema izquierda–derecha parece conducir a un resultado claro.

Democracia y participación versus crisis económica

Una comparación entre los países con una elevada población inmigrante, arroja más luces a la relación entre el sistema político, económico y la migración. Lo que ocurre es que los contextos abordan cuestiones tan diferentes que son muy difíciles de definir.

En general, se pueden distinguir los siguientes temas: a) el impacto de los retrocesos o avances democráticos para las políticas migratorias; b) el contraste entre las leyes y los derechos definidos, por un lado, y la acción burocrática; sí como c) la inmigración y algunos de sus interacciones en su contexto económico.

Es la autora ecuatoriana la que subraya el papel de la democratización para la política migratoria, es decir, el avance o retroceso de las políticas de inclusión en general también se expresan en la política migratoria en lo específico. Según su opinión, fue precisamente el impulso democratizador del primer gobierno de Rafael Correa, el que llevó a una inclusión positiva y orientada a los derechos de los migrantes, tendencia que volvió a retroceder con las crisis económicas posteriores. El caso de Chile también es interesante en este sentido. En el contexto de las demandas por más democracia y de una Convención Constituyente que elimine por fin las influencias de la dictadura de Pinochet, también se han integrado muchas organizaciones de derechos humanos y de migrantes. En este marco, se habían discutido medidas de inclusión, pero, según la autora, con la crisis del COVID–19 y las tensiones económicas simultáneas,

el ánimo cambió. Ahora vuelve a reinar el miedo al migrante. Así que el argumento de la democracia en términos de inclusión también se aplica en cierto modo a la inversa, de los retrocesos democráticos también se pueden derivar consecuencias negativas para las personas migrantes.

En este sentido, República Dominicana podría ser un ejemplo interesante para el segundo tipo de interrelación mencionado. Demuestra que cuando se habla de democracia, no se trata sólo de normas y valores, sino también de cómo funciona el sistema. Los autores del artículo señalan la cantidad de contradicciones que tiene la Ley de migración. En las entrevistas, citan el hecho de que la Ley se aprobó a toda prisa la noche anterior a la toma de posesión de un nuevo gobierno, una forma frecuente utilizada en el país de dejar una compleja y controvertida decisión al siguiente gobierno. La ley incluye disposiciones que en la práctica pueden servir de freno. Este enfoque resulta familiar, por lo menos desde Guatemala y México. Es necesario recordar que en el artículo de República Dominicana se mencionó que los plazos para las solicitudes, se definieron de tal forma que en la práctica dificultaron la regulación, en lugar de garantizarla.

Curiosamente, incluso los países comúnmente considerados como democracias más estables, no están libres de contrastes entre la ley y una práctica burocrática que va en contra del supuesto objetivo de las leyes. Si bien esta brecha está presente en todos los casos, en Sudamérica asume distintas modalidades y justificaciones. Para esta región se parte de la idea de que el principal problema es el acceso al documento que demuestra la situación de migrante regular. Sin embargo, las razones que lo justifican varían de país en país. Mientras que en Chile el gobierno “restringe” la adjudicación de RUT, en la Argentina y en Uruguay, los inconvenientes son más transitorios y se plasman en la “demora de la adjudicación del DNI”. Además, en Chile al igual que en Costa Rica, hay quejas sobre la falta de personal e instituciones adecuadas para tratar los temas de migración. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, se señala que la capacidad de las instituciones está totalmente rebasada, pero en lugar de desarrollarlas,

parece que se sigue una práctica muy común en los países emisores: la de asignar la carga financiera e institucional a las Naciones Unidas en el país.

La cuestión es si estos problemas de la institucionalidad son sistémicos, es decir, si se extienden a otras políticas que tienen un perfil más alto para las personas gobernantes, o si las prioridades se establecen indirectamente entre las políticas de alto interés y otras que son de poco interés. En este contexto, la autora de Costa Rica habla de los problemas generales en el funcionamiento del Estado, sin embargo, la política migratoria en el país es contradictoria.

Durante mucho tiempo, Costa Rica ha sido considerado como un país casi modelo en materia de inmigración, dotado de un gran número de acuerdos internacionales ratificados en temas migratorios. En la práctica esta inmigración, procedente sobre todo de la vecina Nicaragua, beneficia especialmente a la agroindustria debido a que los costarricenses no están dispuestos a trabajar por los salarios ofrecidos. En este sentido, la industria bananera y de la piña no podría sobrevivir sin estas personas trabajadoras. La crisis del COVID-19, que por sus controles inmigratorios causó una escasez de mano de obra, dejó claro esta circunstancia.

En relación con la República Dominicana y Costa Rica, en este Informe había surgido la pregunta, sobre si la existencia de estos sectores que viven de la mano de obra barata del país vecino, no perjudica las oportunidades de desarrollo de los vecinos menos desarrollados. Sin embargo, la idea aquí va en otra dirección: muchas leyes migratorias de los países de inmigración formulan sus regulaciones hablando de beneficios económicos de la inmigración (al igual que las formulaciones de los países de emigración apuntan a las remesas). Cabe destacar al respecto que esta inmigración, común de nicaragüenses de bajos ingresos y baja formación, se produce de forma silenciosa, mientras que la de los refugiados más políticos y mejor formados de Nicaragua, es consecuencia de una crisis política que causó salidas de un gran número de personas, en poco tiempo. Esta reciente inmigración se enfrenta a múltiples

obstáculos que los nicaragüenses deben superar para integrarse: el difícilísimo reconocimiento de títulos, por ejemplo, pero también las prestaciones del sistema sanitario estatal. Por lo tanto, en Costa Rica, como en Chile, podría haber una migración deseada, que en un caso implicaba fronteras más abiertas, y en el otro una elección selectiva, que comienza ya en la distancia, dependiendo de la utilidad del entorno para el propio desarrollo.

Otra circunstancia, esta vez en República Dominicana, podría reforzar la sospecha de que el cálculo económico de los actores dominantes es el que promueve la inmigración, al menos en parte, aunque al mismo tiempo le pone también límites. Miles de personas trabajadoras de la vecina Haití, uno de los países más pobres del mundo, trabajan en el país caribeño. En la entrevista, los autores mencionan que las condiciones de trabajo en el país son muy difíciles. Sí, es cierto que, a pesar de los muchos obstáculos, se lograron regularizar numerosos documentos de los trabajadores de las fincas, pero, con base en ellos los haitianos estaban en condiciones de trasladarse a otro país, con mejores ingresos, por lo que muchos de ellos desaparecieron después. Así que, al menos en este contexto, no parece que sea una necesidad económica el proporcionar a los inmigrantes los documentos correspondientes. ¿Es posible que esta circunstancia también juegue un papel en la práctica política frente a los migrantes?

Una revisión de los artículos da la impresión de que todos los países de destino se imaginan algún tipo de inmigrante. Algunos países, como Costa Rica y República Dominicana, son más permeables para migrantes de bajos ingresos que vienen de países vecinos. Todos de alguna manera se aprovechan del tiempo de regularización, pagando salarios más bajos. No obstante, en este grupo de los países de destino, sólo Chile parece decidido a atraer principalmente a inmigrantes altamente calificados. ¿Será que la ubicación geográfica podría ser un factor que facilita esta estrategia? Costa Rica, República Dominicana y también Argentina, tienen tres de los vecinos que contrastan por su bajo nivel de vida, en términos relativos o absolutos, que son Paraguay, Haití y Nicaragua.

¿Y cuál es la respuesta a la pregunta de si los obstáculos burocráticos que se interponen en el camino de la migración fluida, son expresiones indirectas de voluntad o simplemente un eco de las deficiencias del Estado? No se pueden hacer afirmaciones claras a partir de los datos aquí mostrados, pero en la prudente evaluación que se hace en este Informe, hay muchos indicios de que las prioridades e intereses se expresan a través de la política presupuestaria y de personal.

En el caso de Argentina, un país con una tradición migratoria muy larga y pronunciada, su tradición empezó hace más de 120 años, con la decisión de las élites del país de poblar el territorio y crear crecimiento económico. Esta mirada al pasado, presenta a un país despoblado, que a lo largo de su historia permitió la inclusión de las personas migrantes y que hoy forma parte de uno de sus mitos fundadores.

Sin embargo, el artículo también da cuenta de que las fases de total apertura no duraron mucho. Primero se empezó a filtrar a las personas migrantes con antecedentes políticos y en otra etapa se buscaron migrantes de países asiáticos que tenían que llegar con un fondo de inversión. Desde el año 2004, Argentina cuenta con una ley que les garantiza a los inmigrantes un buen acceso legal, incluso al sistema social. Pero, así lo subrayan las autoras, esto contrasta con el acceso y la capacidad económica. Para un país de tan alto desarrollo económico y social, la mitad de la población económicamente activa no tiene acceso a un trabajo formal y es de suponer que esto afecta más a la población migrante.

En este sentido, incluso un país que por excelencia es entendido como un país de inmigración, no está libre de la exclusión económica y, por tanto, social. El derecho a inmigrar no es una garantía de igualdad total, ni lo era en sus inicios. Este ejemplo despierta curiosidad por observar más de cerca el papel económico de los inmigrantes, su rol en la conformación de los sectores económicos, así como los intereses de las empresas y la política.

En todo caso, la tradición migratoria parece disminuir el peligro de una instrumentalización política del tema, una cuestión que marca un alto valor normativo en la democracia, pero que no evita, que las personas inmigrantes por las condiciones en que viven, sean utilizadas como instrumentos para procesos y cambios económicos.

Cuba: Un caso diferente que confirma la regla

Por las particularidades que presenta Cuba parece ser diferente, esto solo es una impresión a primera vista. Aunque formalmente existe pleno empleo en Cuba, las personas que emigran generalmente se van porque el sistema económico cubano no les ofrece el futuro deseado. Conforme a las características del sistema, parece existir un superávit de profesionales bien formados, en cantidades mayores a los que el Estado puede emplear y pagar, conforme a su capacidad. Esta observación permite entender que el trabajo, incluso la seguridad social, deben considerarse en última instancia en el contexto de las perspectivas de vida y las posibles alternativas, aspectos vinculados a los factores de *push & pull* (de empuje y de atracción) que se han mencionado anteriormente en este Informe.

Contrario a otros casos de inmigración, los Estados Unidos aparentemente buscaba desestabilizar el gobierno cubano con una política deliberada de atracción. Lo más interesante en nuestro contexto es la respuesta dada en 2013 por el gobierno cubano: su nueva política migratoria abrió la oportunidad de emigrar y volver, desideologizando así la migración y convirtiéndola en un instrumento para promover la estabilidad política. La política pública migratoria cubana respondiendo a la de los Estados Unidos y, por ende, ambas sometidas a una lógica de conflictos ideológicos y de poder, impresiones confirmadas por la autora de Cuba. Es importante mencionar que con la migración circular también se permitió a los emigrantes llevar regalos de cualquier tipo a sus familiares, una concesión que socava la prohibición estadounidense de las transferencias de dinero a Cuba, con la que se buscó ejercer una presión financiera y económica al gobierno en La Habana.

Este ejemplo pone de manifiesto que la búsqueda de las interacciones entre la migración y el funcionamiento del Estado y la economía, debería ampliarse a los motivos que subyacen a la política migratoria. Para ello, en las entrevistas con los autores responsables se plantearon las preguntas, “¿a qué corresponden las políticas migratorias en su país: a) al racismo, b) nacionalismo, c) la lógica económica, d) la lógica del Estado o e) al entorno internacional y sus normas?”

Las respuestas de los interlocutores arrojaron luces interesantes.

Cambios en la política pública y factores desencadenantes

Al analizar el enfoque de los artículos del Informe, es importante resaltar que las personas autoras someten en general la política migratoria a una lógica de Estado. En Argentina, las autoras perciben la inmigración como una parte esencial de los mitos fundadores del país, destacando su larga tradición. Sin embargo, también presentan en segundo lugar las razones económicas que han llevado al diseño específico de la política migratoria. Así también en Cuba, el rol económico apenas se menciona en segundo lugar, sólo que con un contexto completamente diferente. Allí parece que se trata principalmente de estabilizar el sistema político, interna y externamente.

En cambio, la gran mayoría de las personas autoras, abordaron la lógica de Estado como primera prioridad por otras razones, mientras que las contribuciones de El Salvador, Guatemala, México y Paraguay consideran esencial la contribución de la economía a la estabilización y definición de los respectivos Estados y sus élites. Resalta que todos ellos destacan por su característica más expulsora.

**Tabla 7. Respuestas a la pregunta
“a qué corresponde la política migratoria en su
país, según prioridad.
Tiene hasta tres respuestas posibles.”**

Categoría	1er lugar	2do lugar	3er lugar
Lógica del Estado	8	–	2
Lógica de la Economía	–	7	1
Nacionalismo	2	–	–
Racismo	–	2	–
Entorno internacional	–	1	5
TOTAL	10	10	8

Lo interesante de estas respuestas es lo que implican de forma indirecta. Si bien los artículos de Chile y República Dominicana resaltan el racismo como desencadenante, en el país caribeño después de nombrar un fuerte nacionalismo, la mayoría de las personas autoras no lo considera de la misma forma. Igualmente llama la atención que el entorno internacional se menciona mucho, pero apenas en tercer lugar. Esta opción se presentó por la posible importancia de los convenios internacionales en materia migratoria, pero ninguno de las personas entrevistadas respondía de esta forma. Sin excepción, su interpretación del entorno internacional se dirigió a los países con los que existe una estrecha relación migratoria, Nicaragua para Costa Rica, los Estados Unidos para Cuba, Guatemala, El Salvador y México. A continuación, en la medida de lo posible, se va a profundizar en estas dos cuestiones. En primer lugar, algunos hallazgos sobre el racismo.

Curiosamente, el tema del racismo se menciona precisamente en aquellos países que reciben inmigrantes en mayor número. Algunos de estos países tienen una larga tradición inmigratoria desde Europa, de personas de piel blanca, pero el racismo de la calle estaría dirigido contra los de piel más oscura. Pero, ¿en qué momento se puede hablar de racismo cuando los que llegan son también de países más pobres? No se dispone de datos suficientes para esta discusión, pero, para los fines de este Informe, las autoras de Costa Rica y Argentina distinguen claramente el racismo en la calle, como uno de los

motivos para la formulación de la política pública en materia migratoria. Esta mezcla de racismo, miedo al descenso socioeconómico y a que el consenso social podría ser atacado, recientemente ha recibido un nuevo impulso con la pandemia de COVID–19.

La pandemia generada por el COVID–19 es un fenómeno inédito que, en 2020, en muy poco tiempo se propagó por el mundo entero. Las medidas tomadas por los gobiernos siguiendo las sugerencias de los sanitaristas para combatir el virus, como el cierre parcial o total de fábricas, de comercios y de empresas de servicios, provocó una caída de la actividad económica con el consiguiente aumento de la tasa de desempleo y de los niveles de pobreza.

Junto con las medidas adoptadas en el campo de la economía, la mayor parte de los gobiernos de la región, siguiendo otra recomendación de los sanitaristas, que es la de restringir la circulación de personas, optaron por cerrar sus fronteras para restringir o impedir el ingreso de migrantes.

En este escenario, comenzó a circular entre la población la idea de que estas personas migrantes no solo podrían transmitir el virus, sino que también eran una competencia para los pocos puestos de trabajo disponibles. La combinación de posibles portadores de virus y competidores laborales, resultaron en un ambiente social contaminado por el encierro, argumentos suficientes para aumentar sentimientos nacionalistas, xenofóbicos e incluso racistas de una buena parte de la población en muchos de los países de la región. Pese al ambiente adverso, que los hace aún más vulnerables, volver a su país de origen para la mayoría de las personas migrantes no es una opción. Por razones familiares, económicas o políticas el retorno resulta imposible. De las experiencias que se presentan en este Informe, 12.000 mil paraguayos que migraron a la Argentina regresaron, retorno que es posible por la cercanía con su país y por su relativa mejor situación económica. En Chile la propagación del COVID–19 y sus consecuencias económicas revirtieron un ambiente pro migrante, mientras que en Costa Rica el racismo latente tomó más fuerza. Los inmigrantes que llegaron sin control fronterizo, acorde a la práctica

en Nicaragua, en su mayoría no tenían la costumbre de protegerse ante el COVID-19, un comportamiento socialmente prohibido para los costarricenses.

En Centroamérica fue El Salvador quién cerró las fronteras hacia sus países vecinos. En los Estados Unidos se reaccionó con otro cierre de fronteras con México. En este sentido, el COVID-19 obstaculizó la movilidad, con la consecuencia de retardar la emigración, aunque las crisis económicas y sociales dejan suponer que habrá un nuevo repunte, o en su defecto una creciente tensión social, a pesar de las medidas de control. La lógica económica dominante había abierto espacios para la migración, pero la crisis sanitaria que implica una reducción de contactos, las redujo.

El entorno regional y sus centros de gravitación

Como último punto proveniente de la revisión de los artículos y los debates posteriores, se encuentra el importante papel que puede desempeñar el entorno internacional en la política migratoria, aunque sea un indicador que muchas veces pasa desapercibido.

La palabra “entorno” se refiere aquí a varios aspectos: a) la existencia de procesos de regionalización que impactan en los flujos migratorios; b) la proximidad o la distancia entre los países que intercambian flujos migratorios; c) sus conflictos ideológicos; d) la influencia de los tratados internacionales de derechos humanos; e) los diferentes grados de atracción y f) la normativa vigente en materia de visados. Es de suponer que, en algunas interacciones, los detalles de las relaciones económicas y comerciales, también desempeñan un papel entre importante y primordial, pero los artículos nacionales apenas abordan estas cuestiones.

(a) En cuanto a los primeros, un rasgo que trasciende de los informes de México, Argentina, Paraguay y Chile, es el peso que tienen los procesos de regionalización, con sus fortalezas y debilidades, sobre las políticas migratorias de los Estados nacionales. En América Latina

existen actualmente dos tipos o modelos de regionalización: los regionalismos abiertos, como el NAFTA/TLCAN, hoy transformado en UMSCA (United States–Mexico–Canada Agreement) que integran economías de distinto nivel de desarrollo en una zona de libre comercio y finanzas; y por el otro, los regionalismos cerrados, que proponen una integración más profunda, como es el Mercosur y la Comunidad Andina.²² Todos estos procesos de construcción regional iniciados y/o relanzados en los años noventa.

Lo interesante de remarcar, es que a pesar de que en la UMSCA la migración estaba por fuera de los alcances de la agenda regional, en los hechos, como señala el autor del informe de México, la integración económica y productiva con los Estados Unidos, tiene efectos directos e indirectos sobre la política migratoria mexicana, subordinando su autonomía a la estrategia restrictiva y de securitización de los Estados Unidos. Señala el autor que esto no es resultado de la coerción, sino de la decisión del gobierno de México de dar señales positivas y de credibilidad a sus socios mayores.

En el caso de Mercosur, la agenda de migración ha sido positiva para los países miembros, y si bien en este caso, también existe un proceso de difusión y de emulación normativa, este ha contribuido al bienestar de la ciudadanía regional y al aumento de las capacidades estatales, como lo señala el autor del informe paraguayo. En efecto, en el marco de este proceso de integración regional se ha aprobado el “Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, así como un estatuto de ciudadanía del MERCOSUR, que permite la libre circulación de ciudadanos de los países miembros.

(b) Desde el punto de vista geográfico, llama la atención que Haití y República Dominicana compartan la Isla La Española y, ante la falta de

²² En términos de implementación, los contrastes entre ambos modelos son evidentes: mientras que en el proceso de integración productiva del NAFTA/UMSCA, los niveles de interdependencia económica alcanzada en el comercio entre México y EE.UU son altos (aproximadamente 80%), en el caso del Mercosur es mucho más reducido, alcanzando al 15% (periodo 2002–2012).

papeles y visados, sólo tengan como primera opción el país vecino. ¿No será que esto también puede influir en la naturaleza de la recepción y la formulación de la política? A diferencia de Haití y su vecino, las alternativas más cercanas para El Salvador (Honduras) y Guatemala están muy lejos, a varios miles de kilómetros al norte. El camino para los potenciales migrantes de Cuba y República Dominicana está mucho más cerca, pero aún más fácil es la frontera directa entre México y Estados Unidos, que por su tamaño e importancia económica mutua conservan una atención que se distingue con la de Centroamérica. ¿No podría ser que la política de Estados Unidos en materia de migración también dependa de cómo llegan los migrantes y de si pueden mantener cierto control sobre el número? En Sudamérica, es precisamente Chile, el principal país de inmigración del sur, el que quiere seguir un camino similar: migración sí, pero controlada.

La ubicación geográfica facilita o dificulta la emigración y, por tanto, la encarece o abarata, también determina las opciones de actuación de las personas. Nicaragua tiene un PIB mucho menor que el de Costa Rica, y Paraguay tiene una relación similar con la de Argentina, aunque en este caso los acuerdos regionales a favor de la relativa libertad de circulación ofrecen más opciones y, en cualquier caso, reducen significativamente el riesgo de migración indocumentada. Una constelación interesante se encuentra en el caso de Ecuador. Rodeado de Estados sin grandes disparidades de ingresos, precisamente allí se eliminaron en gran medida los requisitos de visado. Sin ser en sí mismo un destino especialmente destacado de los flujos migratorios internacionales, Ecuador se convirtió así en un mero país de tránsito importante. Por lo tanto, es diferente quién concede los derechos en cada constelación y a quién.

- (c) Sin embargo, además de la constelación geográfica, las cuestiones ideológicas también tienen una influencia considerable. Un ejemplo de ello es la crisis venezolana. En Sudamérica

tuvo un gran impacto para todos los países e introdujo restricciones en las políticas migratorias. En efecto, todos los gobiernos del subcontinente aquí tratados aprovecharon este contexto para aumentar los requisitos de ingreso, reducir garantías y suspender los programas de regulación hacia los migrantes, muchas de las cuales iban a contramano con la ley. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos de derecha que asumieron entre 2015 y 2018 hicieron un uso geoestratégico de esta situación, acompañando la campaña anti-Maduro que llevaba el gobierno de los EE.UU, dándole un tipo de excepcionalidad a los migrantes venezolanos, respecto a otras comunidades y de esta manera dar una señal positiva de apoyo y de alineamiento hacia los EE.UU, replicando la estrategia de México, respecto a los migrantes de origen centroamericano. Ecuador y México mantuvieron durante años buenas relaciones con los presidentes Chávez y Maduro en Venezuela, pero no tienen una política de acogida similar a la que tiene hoy Colombia, como adversario tradicional de Venezuela. En Colombia se habla de catástrofe humanitaria con respecto a Venezuela y se han acogido a cientos de miles de refugiados. Adicionalmente, los artículos dejan claro que EE.UU. está haciendo concesiones a sectores económicos concretos de la República Dominicana, algo que todavía parece impensable con Cuba.

- (d) Por lo tanto, la política migratoria puede estar siendo subordinada no sólo a la política económica, sino también a la política exterior. Como ya se ha dicho, es curioso que las personas autoras no hayan mencionado la influencia de los tratados internacionales de derechos humanos. El Código de Migración de Guatemala, por ejemplo, se considera ejemplar. Y, sin embargo, el número de inmigrantes allí es muy pequeño y por eso, como en República Dominicana, Chile y México, solo para nombrar los ejemplos más importantes, las leyes progresistas suelen estar muy alejadas de las normas de las autoridades ejecutivas y de su práctica.

(e) Finalmente, la cuestión de las relaciones de poder en el entorno internacional no puede ignorar el hecho de que los Estados Unidos de América están rodeados en el Sur por un gran número de pequeños Estados que, con muy pocas excepciones, suelen aparecer en los últimos puestos de los índices importantes, sobre el funcionamiento del Estado, sobre la corrupción, sobre la democracia y sobre el desarrollo humano en general. La situación en Sudamérica es bastante diferente. No hay ningún Estado que ejerza una gran fuerza gravitatoria allí. Por el contrario, la región está formada por economías, algunas más fuertes y otras más débiles, con contrastes menos definidos y una variedad de intentos de identidades e intercambios regionales. ¿No podría esto desempeñar también un papel importante en la realidad migratoria? Por lo menos es de suponer que una región con contrastes marcados tiende a concentrar los flujos migratorios, mientras que estos se diluyen en regiones con características similares. Más al norte existe un Sistema de la Integración Centroamericana, pero tiene poco para contrarrestar el resplandor de EE.UU. económica o políticamente.

Conclusiones y reflexiones

Los diferentes capítulos presentados en este Informe de países de Sudamérica, Centroamérica y México, y el Caribe, reflejan una realidad fragmentada de la migración. De hecho, esta realidad también puede diferenciarse según los diversos contextos geográficos, especialmente entre uno caracterizado en el norte por la presencia de una de las potencias mundiales, EE.UU., rodeado, con la excepción de México, por una serie de Estados pequeños y en su mayoría frágiles; y el Sur, que precisamente no tiene un centro de gravedad tan dominante y tampoco una extrema disparidad de renta. En esa región, los flujos migratorios tienden a distribuirse entre Europa, Estados Unidos y la Región.

Dejando a un lado Costa Rica, los países que figuran en el Norte, se caracterizan por sus grandes flujos de emigración, su bajo gasto en el sistema educativo,

sus instituciones estatales con un alto grado de corrupción y la falta de capacidad para actuar contra esta. Entre los países de esta publicación, Paraguay es el único del Sur, caracterizado por un pasado violento similar al de Guatemala y El Salvador, por la corrupción, el bajo gasto en educación y la falta de capacidad del Estado, inserto en un entorno completamente diferente, una región comparativamente un poco más homogénea, pero ciertamente con menores disparidades de ingresos y una cultura que habla un mismo idioma.

Formulado con cierta cautela, el interés de este Informe trata de las interrelaciones entre las migraciones y los distintos sistemas políticos y económicos. Desde esta perspectiva se formularán algunas reflexiones e hipótesis que serán necesario verificar y/o profundizar con métodos y datos más exactos. En ese sentido, es relevante mencionar:

A. Los flujos masivos de los países de alta migración se basan primordialmente en configuraciones estatales nacionales, cuyas instituciones son expresión de un desarrollo insuficiente y de la influencia dominante de intereses sectoriales. Es decir, los intereses económicos de las élites y los poderes del sistema organizado democráticamente, se entrecruzan sobremedida, por lo que no les interesa responder a las necesidades de las mayorías.

Frecuentemente se asume que la emigración es una adaptación adecuada y útil para todos, con la que los individuos, países de destino y de origen, cada uno a su manera, pueden disfrutar de más beneficios que desventajas. Pero esto sólo es cierto en condiciones muy limitadas.

B. Existe una hipótesis fundada que postula que tanto la migración *per se*, como las remesas en los países con migración masiva, sin medidas de acompañamiento adecuadas, constituyen un contexto sistémico que elimina la presión a favor de las reformas estructurales y, por tanto, tiende a impedir un cambio social acorde a los desafíos de un país.

- C. En Guatemala y El Salvador, el modelo de desarrollo se basa en la masiva migración a la que sigue un retorno masivo de remesas.
- D. Para el desarrollo de los países de emigración, representa un riesgo incalculable empujar los flujos migratorios hacia nichos ilegales ya que puede provocar nuevas distorsiones en el desarrollo social, político y económico, con posibles repercusiones en los nuevos flujos migratorios.
- E. La política del “*laisser faire*”, debe ser sustituida por una política activa que extraiga las conclusiones adecuadas de los desarrollos no deseados en todos los ámbitos políticos implicados. Y los actores que favorecen este “*laisser faire*” son corresponsables para la migración masiva e incontrolada.

Esta formulación conlleva consecuencias considerables, porque, naturalmente, también llevan a preguntar qué consecuencia tendrá para la gente, los sistemas políticos y económicos, si precisamente esto no ocurre. En cualquier caso, los flujos de personas hacia los Estados con migración masiva no deben ser respondidos únicamente con el reconocimiento y demandas de derechos para los que se van. Al final, es necesario prestar especial atención a las causas. En este contexto, sin embargo, nos gustaría hacer una excepción a la regla de no clasificar los resultados en el presente debate. Las conclusiones extraídas de la comparación de países, encajan con los resultados de la investigación de Aragonés (2018) ya mencionada. El resultado de este Informe coincide con la autora cuando señala que, además del enfoque educativo, un amplio desarrollo económico diseñado bajo los auspicios de los ministerios y sostenidos a largo plazo, es una condición para revertir la migración masiva. Sin embargo, justamente esta receta se enfrenta con varios obstáculos de gran peso, que van más allá de la organización del Estado y la economía.

- F. Una respuesta adecuada a la migración masiva de los Estados frágiles plantea tanto la cuestión

de la validez del principio de soberanía de los Estados, como la de la necesidad de incluir en las relaciones comerciales y económicas internacionales cláusulas que entren en vigor en el caso de una migración masiva.

Ambas demandas sólo tienen sentido si se consideran conjuntamente, porque no se puede necesariamente esperar que las élites nacionales lleguen a las consecuencias más adecuadas.

- G. En todo caso, el derecho a migrar se encuentra en una relación estrecha con el derecho a no migrar, por lo que no considerar esta interrelación, en su justo balance, tiende a obstaculizar los cambios necesarios en los países de origen.
- H. Por todo lo anteriormente formulado, es importante considerar que el debate sobre la migración internacional debería reenfocarse a la situación de los países con flujos masivos de emigración, con el fin de desarrollar el debate de los derechos que hasta ahora priorizó los derechos individuales.

Al mismo tiempo, la comparación entre países evidenció otros elementos que van más allá del ámbito más estrecho de los focos de emigración:

- I. A pesar de las diferencias nacionales en América Latina en su conjunto, las políticas migratorias tienden a estar subordinadas a otros intereses estatales. El reconocimiento de los derechos humanos de los migrantes puede ser funcional a los enfoques del desarrollo económico y estatal. Además, las normas progresivas se permiten mucho más fácilmente cuando son menos costosas para el presupuesto estatal.
- J. En la práctica, los derechos de los inmigrantes se encuentran en una clara interrelación y dependencia de la política económica. En este marco existen múltiples variantes, entre países con amplios derechos políticos cuyo impacto no contradice la estrategia económica y otros que definen al migrante deseado. Se recomienda entonces reflexionar sobre si la decisión en favor o en contra de la migración selectiva no es

a la vez una sobre el futuro carácter económico para el país.

Un rasgo que distingue a los países centroamericanos de los sudamericanos, se vincula con el auge de políticas incluyentes. A partir de los años noventa en el contexto sudamericano, la política migratoria adquirió visibilidad e interés político como nunca antes en la historia de estos países. En los años 2000, este interés se traduce en la convergencia de “gobiernos progresistas” hacia políticas y normativas de carácter incluyente, comúnmente asociada con el paradigma de derechos humanos. Esta convergencia no es fortuita, sino que utiliza a los procesos de regionalización (como la CAN, Mercosur y Unasur) como canales privilegiados de difusión. La forma en que este paradigma se institucionaliza varía entre los países sudamericanos. Lo importante de señalar es que la decisión de estos gobiernos de institucionalizar este paradigma migratorio, no va de la mano de políticas económicas que garanticen condiciones materiales para incluir a esta nueva ciudadanía en el mercado laboral formal. Por el contrario, las posibilidades del acceso al trabajo o a la vivienda, quedaron a merced de las capacidades y el capital social del migrante regular.

K. En la mayoría de los países con tradición migratoria mixta o de emigración, las políticas públicas se impulsan por o se dirigen sobre todo a los emigrantes.

Se puede percibir una compleja relación e interacción con el término “democracia”, que igual que en varias otras observaciones, requiere una mayor profundización para su definición:

L. La política migratoria se beneficia de los procesos de democratización que significan inclusión, y a la vez pueden considerarse referencia para el grado de democratización.

M. Los cambios rápidos en los flujos de inmigración tienen más probabilidades de ser percibidos y desencadenar reacciones más fuertes.

Como ejemplo, se pueden señalar los casos de Venezuela y Nicaragua, pero también la crisis de

los niños no acompañados en la frontera de Estados Unidos. En cuanto al papel del Estado, se aprecia la siguiente interacción:

N. La efectividad y eficiencia del Estado en materia migratoria inciden en el flujo en ambas direcciones, aunque sus deficiencias pueden ser derivadas de prioridades definidas. Por ejemplo, se presentaron países que no tienen como prioridad el tema de la migración y, por lo tanto, no ponen a disposición recursos ni personal. O cuando el Estado es débil como tal.

El factor geográfico no se había considerado como un elemento en la concepción temática de la publicación, sin embargo, la comparación de los once países obliga a resaltar este elemento como uno de primer orden:

O. El entorno internacional específico de un Estado tiene una clara influencia en el alcance y la naturaleza de la inmigración y la emigración, pero también en la formulación de la política migratoria, en la teoría y en la práctica.

A modo de recordatorio, se quiere hacer referencia una vez más a los casos ejemplares de Cuba, Ecuador y de Paraguay (en el seno del Mercosur), así como a la relativa y aún no directa proximidad de los Estados del norte de Centroamérica al centro gravitatorio de los EE.UU. En este sentido, es necesario visualizar el posible efecto de procesos de regionalización de países similares, aunque no iguales, en su lenta adaptación a un nuevo orden. Adicionalmente, la comparación de los once países ha hecho posible evidenciar que:

P. La migración en muchos casos, indiscutiblemente puede fomentar el crecimiento de los países de acogida, pero se quisiera recomendar verificar la hipótesis de que la inmigración masiva sin medidas de acompañamiento adecuadas, tiende a abaratar el trabajo y afectar a los sistemas sociales de los países de acogida.

No es la primera vez que esta hipótesis se formula como tal. Sin embargo, estas cuestiones no deben interpretarse como una confrontación

entre las posiciones a favor o en contra de la migración. Al fin y al cabo, el Informe trata la cuestión de cómo debe y puede adaptarse el sistema político, económico de orden global a las nuevas condiciones, evitar excesos, y por supuesto, hacerlo de tal manera que los derechos individuales y colectivos se reconozcan de la mejor manera posible.

- Q. Finalmente, es relevante mencionar que la inmigración o emigración son temas de derechos y estímulos para cambios, pero, a la vez pueden llevar tensión a las democracias y economías que aún funcionan en determinados territorios nacionales. Es necesario entender mejor estas dinámicas, pero no para dificultar la migración, si no para prevenir y acompañar los flujos con medidas destinadas a crear condiciones que respondan a los nuevos desafíos.

En este sentido, la búsqueda de políticas migratorias adecuadas para las personas tiene que enfrentarse a varios dilemas:

- El concepto de democracia debe entenderse en el contexto de la migración como norma y como proceso de formación que fomenta la expresión de intereses y voluntades.
- La migración internacional apunta a la necesidad de revisar las políticas económicas nacionales e internacionales por sus efectos y, si es necesario, crear salvaguardas y ampliar el concepto de derechos, al de un derecho al desarrollo o al derecho de no tener que emigrar.
- La migración internacional vuelve a plantear la cuestión del papel que debe y puede desempeñar la regionalización como fenómeno paralelo a la globalización.
- El debate sobre la migración, además de la mirada individual, debe tener una mirada sistémica para evitar la instrumentalización de la temática para fines diversos.

Recomendaciones

Las recomendaciones que se presentan a continuación, se refieren a diferentes ámbitos. El primero se refiere a temas de investigación que deberían llevarse a cabo simultáneamente, en diferentes constelaciones y características, así como en diferentes países de la región. Es importante que estas propuestas se entiendan más bien como recomendaciones para los planificadores y responsables de la cooperación nacional e internacional, así como para aquellos que trabajan en el diseño de políticas públicas nacionales y regionales. Esto implicaría seguir investigando a mayor profundidad, algunas de las hipótesis aquí formuladas.

INVESTIGACIÓN

1. ¿Cuál es la relación entre las diferentes formas y expresiones de la democracia y la inmigración o la emigración?

Como en varios de los casos que se presentan en este Informe, esto significa establecer un marco comparativo adecuado en el que se definan conceptos e indicadores, pero también en donde pueda determinarse la influencia que tienen los diferentes actores y estratos de la población de incidir en cambios. Al mismo tiempo, es importante poder clasificar las leyes, las políticas y las prácticas burocráticas en materia de migración según criterios preconcebidos. Las apreciaciones que los investigadores representados en esta publicación expresan al respecto, responden más bien a criterios personales y aún no se sustentan en datos comparables.

2. ¿En qué relación se encuentran la emigración y la inmigración con la eficiencia del Estado?

En este ámbito, es crucial definir las demandas y necesidades de los diferentes grupos, pero también identificar las capacidades generales de las instituciones del Estado, así como sus áreas problemáticas y sus puntos fuertes, porque la política migratoria no puede concebirse separada de la situación general del país. En el ámbito social, por

ejemplo, no se puede esperar una política de empleo dirigido a los inmigrantes, si no existe ninguna para los nacionales. El seguimiento debe incluir también aquellas cuestiones que afectan a la migración, como la capacidad de aplicar políticas económicas sectoriales y locales, el acompañamiento a las pequeñas empresas, la agricultura, etc., pero también es necesario examinar la presencia general de las instituciones en el territorio, sus competencias, culturas políticas y la capacidad de las instituciones para coordinar proyectos conjuntos. Al mismo tiempo, esta forma de análisis incluye tomar en cuenta los recursos disponibles y el funcionamiento interno de las organizaciones en cuestión. También habría que centrarse en identificar los flujos de comunicación entre las organizaciones de la sociedad civil y la capacidad organizativa de los estratos de población afectados, así como la vinculación de las instituciones nacionales, locales y fronterizas con sus contrapartes en los países vecinos.

3. ¿Y cuál es la relación de la migración con los diferentes tipos de desarrollo, las políticas públicas que los fomentan y la estructura o matriz económica que resulta de ello?

En este punto surge un sinnúmero de preguntas: ¿qué consecuencias tiene la inversión en los distintos sectores para la estructura de la economía, y qué efecto tiene la estructura a su vez, o más concretamente un sector concreto, sobre el nivel de empleo y su formalización? Pero también, ¿qué efecto produce la contratación de inmigrantes legalizados o indocumentados en las empresas, en la industria o en el propio sistema? Es decir, ¿es posible integrar a los inmigrantes en la economía en un plazo razonable? ¿Cómo y por qué (sí o no)? O bien, ¿se utiliza la inmigración como herramienta para favorecer intereses sectoriales que buscan la transformación para sus beneficios? Y en relación con los emigrantes y los segmentos desfavorecidos de la población que tienden a emigrar, ¿qué medidas se utilizan para fomentar o reducir la propensión a emigrar? En el mundo global, que existe paralelamente a lo local y nacional, habría que preguntarse también ¿qué mecanismos bilaterales o regionales existen para

garantizar una migración ordenada y segura? Esto puede ser o no una migración circular. Pero también, ¿cuál es la distribución de las cadenas de valor entre los Estados y las regiones, y cómo se relacionan con la migración?

Los casos de la República Dominicana y Costa Rica también plantean cuestionamientos sobre las ventajas comparativas de costos y sus razones. Podría ser muy interesante comprender el fenómeno de los sectores económicos que funcionan predominantemente por la mano de obra de los inmigrantes. Cuál es la dirección de estos flujos en la división internacional del trabajo y la pregunta clave, cómo se puede garantizar que los países y las personas se beneficien de forma adecuada de la migración masiva, incluidos los países de origen.

Debido a la importancia que le da este Informe al tema de las remesas, es recomendable profundizar más. La afluencia masiva de dinero de emigrantes, que no veían un futuro en su propio país, tiene consecuencias diferenciadas de acuerdo con el Estado de la sociedad de origen. Por ejemplo, una sociedad postconflicto o con problemas de corrupción y con deficiente desarrollo institucional, tendrá serias dificultades para aprovechar bien el potencial de estos ingresos.

Las tres áreas mencionadas necesitan equipos de investigación interdisciplinarios, ya que, como fue mencionado, no sólo existe algún tipo de conexión, por ejemplo, entre la migración y el desarrollo, sino que la cuestión del desarrollo económico debe observarse desde la perspectiva de la vulnerabilidad que presentan las tendencias migratorias. No se trata de que las futuras decisiones en política económica se tomen únicamente en función de estos criterios, sino de ser más conscientes de las interacciones. En última instancia, también es de interés académico comprender y explicar los fenómenos antes de hacer recomendaciones. Sobre todo, en el ámbito de la investigación a pequeña escala, las tareas suelen estar diseñadas para encontrar soluciones que muchas veces no implican cambios de gran alcance. En estos casos, existe el peligro de que la investigación académica forme parte de la estabilización de condiciones obsoletas.

La investigación debería liberarse de responder consciente o inconscientemente a ciertas posiciones ideológicas predominante en una sociedad particular, como, por ejemplo: a) el supuesto ideal de un mundo en el que no sólo el capital y las mercancías circulan libremente, sino también la disponibilidad de mano de obra, b) el rechazo a la inmigración sobre la base de la defensa de la identidad nacional, o c) la defensa del migrante señalando únicamente sus beneficios para el país de origen. *En esta etapa de la historia del mundo, es necesario hacer posible las migraciones individuales en beneficio de todos los involucrados; pero también evitar sus consecuencias negativas y su instrumentalización en la confrontación ideológica; y a su vez, distribuir los beneficios de manera justa a través de mecanismos adecuados.*

Para ello se requiere de más estudios que aborden las condiciones previas y las consecuencias. En el inicio de la época “neoliberal”, cuando en los procesos electorales los críticos del Estado, que gravaba fuertemente al sector privado, se unieron a los que, aun siendo asalariados, esperaban más ingresos vía menos impuestos. El resultado fue un mundo totalmente diferente con nuevos ganadores y perdedores. ¿Quién se beneficiará finalmente de la etapa en que vivimos? La investigación debe profundizar y pensar en el futuro para clasificar las consecuencias de las propias acciones, y esto también se aplica al campo de las migraciones.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Entre las recomendaciones que se derivan de la presente publicación resaltan:

- 1) La política migratoria en países de origen o de destino no puede ser limitada a una ley, tiene que ser acompañada por adaptaciones institucionales, así como una serie de políticas públicas en el ámbito social, laboral y económico, que busquen amortiguar los respectivos efectos sistémicos que se derivan de ella.
- 2) Elevar las capacidades estatales, tanto en recursos materiales como humanos, y fundamentalmente las que tengan que ver con sus capacidades para coordinar las distintas áreas que puedan incidir en la migración.
- 3) Habría que fortalecer estructuras y organizaciones que podrían asesorar a tomadores de decisión e implementadores en este campo, entendiendo que estos son procesos de larga duración y no acciones puntuales.
- 4) Reconocer el campo educativo como prioridad, intentando que estén acordes al Estado, la política y la visión del desarrollo económico y social buscado.
- 5) Igualmente, la política dirigida al inmigrante debería contemplar medidas de inclusión socioeconómica.
- 6) Equiparar los derechos para los migrantes con los derechos de los habitantes de un determinado territorio, es decir, el derecho a migrar requiere ser complementado por el derecho a no tener que migrar porque no hay opciones. En este sentido, las políticas migratorias tienen que ser complementadas con políticas para las zonas de alta migración para generar opciones laborales en su país de origen.
- 7) Los proyectos del Estado y la cooperación internacional deberían tomar en cuenta la sostenibilidad de sus acciones, por lo que recomendamos emprender el difícil camino de establecer redes, estructuras y formas de comunicación, abordando así las causas profundas de la migración.
- 8) Aunque los Estados y las instancias regionales sean contrapartes indispensables para su acción, la cooperación debería reforzar los mecanismos de evaluación interna del impacto de sus acciones, así como desarrollar procedimientos administrativos que ayuden a:
 - a. Evitar la presión para gastar fondos.
 - b. Fortalecer a las organizaciones nacionales, en lugar de debilitar su institucionalidad.
 - c. Fortalecer a los tomadores de decisión de la cooperación a nivel local y reducir el control central.

- 9) Incluir a las asociaciones de migrantes como actores en el panorama de la cooperación, aunque se encuentren en países considerados fuera del enfoque de ésta.
- 10) Es de especial interés incluir a aquellas iglesias o sus representantes que estén a favor de un desarrollo local, inclusivo y sostenido.

Sobre las personas autoras

FLACSO Argentina

Mercedes Botto

Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de Buenos Aires, Argentina y Doctora en Ciencias Políticas por el Instituto Universitario Europeo, Italia. Actualmente es docente e investigadora en temas de integración regional, políticas públicas y gobernanza para organismos nacionales e internacionales, como el MERCOSUR, el INTAL, y el PNUD. Dirige el Programa de Estudios de Integración y Cooperación Regional (PECIR) de la FLACSO y ejerce, el cargo de directora del Instituto de Investigaciones de Ciencias Sociales de América Latina (IICSAL) (FLACSO–CONICET).

Laura Golbert

Es licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de Buenos Aires y es miembro del Grupo Pobreza y Políticas Sociales del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Actualmente es docente de las maestrías de Desarrollo Humano y de Política, Evaluación y Gerencia Social de FLACSO Argentina. También ejerce el cargo de vicedirectora del Instituto de Investigaciones Sociales de América Latina, IICSAL (FLACSO–CONICET). Sus líneas de investigación son: Políticas Públicas, Políticas Sociales y Derechos Sociales.

FLACSO Chile

Carolina Stefoni

Es socióloga de la Pontificia Universidad Católica, Magíster en Estudios Culturales en la Universidad de Birmingham Inglaterra y Doctora en Sociología por la Universidad Alberto Hurtado, Chile. Es Investigadora Asociada de la línea Geografías del Conflicto y la Cohesión en COES y Profesora Titular de la Universidad de Tarapacá. Es Directora del Programa Interdisciplinario de Estudios Migratorios (PRIEM) e investigadora responsable del proyecto

Rutas y trayectorias de migrantes venezolanos a lo largo de América del Sur y es co–investigadora en tres proyectos Fondecyt. Sus líneas de investigación son: migración, migración y género, movimientos migratorios e Interculturalidad.

Diego Sánchez

Es sociólogo por la Universidad Diego Portales y Bachiller en Humanidades, de la Universidad de Concepción. Magíster en Sociología, por la Universidad Alberto Hurtado. Posee un Diplomado en Migración, Integración y Diversidad Cultural, de la Universidad Alberto Hurtado y sus líneas de investigación son: migraciones, ciudadanía, integración, Derechos Humanos.

FLACSO Costa Rica

Ana Catalina Benavides Fonseca

Es licenciada en sociología por la Universidad de Costa Rica. Actualmente se desempeña como investigadora y gestora de proyectos en temas como: migración, refugio, opinión pública, evaluación y otros en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica, Costa Rica.

FLACSO Cuba

Ileana Sorolla Fernández

Es doctora en Ciencias Pedagógicas, Máster en Migraciones Internacionales y emigración cubana y Licenciada en Lengua y Literaturas Rusas, con Especialización en Lingüística por la Universidad de La Habana. Imparte docencia de pregrado en temas de migración internacional y cursos de postgrado sobre migración internacional, administración pública y metodología de la investigación en Ciencias Sociales y se desempeña como Profesora Titular del Programa Cuba de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO–Cuba).

FLACSO Ecuador

Gioconda Herrera

Es licenciada en Sociología y Ciencias Políticas, por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y Ph.D. en Sociología por la Universidad de Columbia en Nueva York. Actualmente es Presidenta de LASA (Latin American Studies Association), es Coordinadora y Profesora, del Departamento de Sociología y Estudios de Género de FLACSO Ecuador. Sus líneas de investigación son: migración, migraciones andinas, género, ciudadanía y globalización.

FLACSO El Salvador

Adriana Velásquez

Posee una Licenciatura en Relaciones Internacionales por la Universidad de El Salvador, y un Doctorado y Maestría en Ciencias Sociales por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas y la Universidad Don Bosco; una Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo de FLACSO Argentina; y una Maestría en Ciencia Política por la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”. Actualmente es investigadora asociada de FLACSO El Salvador en migración y desarrollo y ha realizado diferentes trabajos investigativos para la CEPAL, el PNUD, la UNESCO, el UNFPA, el BID, la Universidad Don Bosco, la UCA, FUNDAUNGO, FLACSO Honduras, la SISCA y el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.

FLACSO Guatemala

Dirk Bornschein

Posee un Ph.D. en Ciencias Políticas por la Universidad de Hamburgo–Alemania. Es fundador y ex coordinador del Programa Migración y Desarrollo, de la Sede Académica FLACSO Guatemala. También fundó la “Alianza para el Desarrollo Transfronterizo”, conjuntamente con la Universidad Autónoma de Chiapas y el Centro Universitario del Nor–Occidente, Chiapas/Guatemala. Actualmente es responsable de coordinar el II Informe Regional del Sistema FLACSO, además continua como asesor y coordinador de proyectos sobre esta temática.

FLACSO México

Rodolfo Casillas

Es Licenciado en Relaciones Internacionales, por el Centro de Estudios Internacionales, de El Colegio de México, Magister en Historia por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa; y Doctor en Historia por la Universidad Iberoamericana. Actualmente se desempeña como profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México. Sus líneas de investigación son: construcción de identidades, trata de personas en México, migraciones internacionales de centroamericanos y mexicanos a Estados Unidos.

FLACSO Paraguay

Marcelo Setaro Montes de Oca

Posee una Licenciatura, Maestría y Especialización en Ciencia Política por Universidad de la República, Uruguay, así como un doctorado en Ciencias Sociales con Especialización en Ciencia Política, de este mismo centro de estudios. Actualmente se desempeña como Profesor–investigador de FLACSO Paraguay y es jefe del Departamento de Investigación del Instituto Social del Mercosur (ISM). Trabaja en las líneas de investigación de: ciudadanía en zonas de frontera del MERCOSUR, Perfiles Nacionales de Protección Social (PNPS) y Estudios de Evaluación sobre Dimensión Social de MERCOSUR.

María del Carmen García Agüero

Tiene un grado en Trabajo Social por la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay; es magíster en Políticas de Migraciones Internacionales por la Universidad de Buenos Aires, Argentina, y es doctora en Trabajo Social por la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Actualmente se desempeña como técnica de Investigación en el Instituto Social del Mercosur (ISM), es investigadora de la Universidad Federal de Santa Catarina–Universidad Católica de Pelotas (UFSC–UCPEL) y docente e investigadora de la Universidad Nacional de Asunción–Instituto de Trabajo Social (ITS).

FLACSO República Dominicana

Eddy Tejeda

Es Abogado y Máster en Administración Internacional y en Derecho Europeo por la Universidad de París I. Posee un Diploma Superior en Derecho Internacional Público de la Universidad de París II. Actualmente se desempeña como Coordinador del Programa Migración de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, República Dominicana y como profesor universitario en la UNIBE.

Bridget Wooding

Es licenciada en Español y Estudios sobre América Latina de la Universidad de Newcastle y cuenta con un doctorado en Literatura de América Latina de la Universidad de Oxford, ambas en el Reino Unido. Actualmente se desempeña como directora del Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe (OBMICA), Santo Domingo y como Investigadora social especializada en las líneas de: género, derechos humanos, migración, desarrollo y relaciones dominico–haitianas.

FLACSO Uruguay

Lena Fontela

Es licenciada en Ciencias Antropológicas por la Universidad de la República de Uruguay y magíster en Derechos Humanos y Democracia por FLACSO México. Actualmente se desempeña como Secretaria Académica e investigadora en temas como: violencia basada en género, procesos políticos y derechos humanos en FLACSO Uruguay.

Andrea Tuana

Es Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de la República de Uruguay y Diplomada en “Género, Desarrollo y Planificación” de la Universidad de Chile. Magíster en Políticas Públicas y Género de FLACSO México, Posee una amplia experiencia en atención directa, docencia, capacitación e incidencia política. Es directora de la Asociación Civil El Paso, ONG orientada al abordaje de la violencia doméstica y sexual y docente e investigadora en violencia basada en género y violencia hacia niños, niñas y adolescentes en FLACSO Uruguay.

Delia Dutra

Es Magíster en Ciencias de la Comunicación por UNISINOS, Brasil y Doctora en Sociología por la Universidad de Brasilia. Actualmente se desempeña como profesora de la Universidad de la República, tutora de Maestría en FLACSO Uruguay, e Investigadora del Sistema Nacional de Investigación del Uruguay. Sus líneas de investigación son: metodología y epistemologías, estudios de género, pensamiento latinoamericano y migraciones internacionales.



FLACSO